Wahlrecht und Wahlpflicht.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Franz Stölting

aus Breslau.

Breslau 1910.

Druck der Breslauer Genossenschafts-Buchdruckerei, E. G. m. b. H.

Gedruckt mit Genehmigung der Juristischen Fakultät
der Universität Breslau.
Referent: Prof. Dr. Brie.
Korreferent: Prof. Dr. Gretener.

Meinen lieben Eltern.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543102_0077

Inhaltsverzeichnis.

Seite

§ 1. Das politische Wahlrecht ist ein subjektives öffentliches Recht 1

§ 2. Die Wahlpflicht ist zu präzisieren als formelle Stimmpflicht 15

§ 3. Das politische Wahlrecht enthält in sich keine Stimmpflicht 19

§ 4. Eine Wahlpflicht besteht in mehreren Staaten. 22

§ 5. Die Wahlpflicht soll die Wahlenthaltung und damit die angeblichen Gefahren derselben beseitigen 28

Faktoren der Wahlenthaltung 29

Bedeutung der Wahlenthaltung 33

§ 6. Eine brauchbare Sanktion für die Wahlpflicht gibt es nicht 43

§ 7. Zusammenfassung 49

Verzeichnis

der in abgekürzter Form zitierten Schriften.

P. Coutant, Le vote obligatoire, Pariser Dissertation, 1898.

G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, 1901.

F. Moreau, Le vote obligatoire, in der Revue politique et parlementaire, tome VII p. 36 ff, 1896.

L. v. Savigny, Das parlamentarische Wahlrecht im Reiche und in Preußen und seine Reform, 1907.

E. Spira, Die Wahlpflicht, 1909.

H. Triepel, Wahlrecht und Wahlpflicht, 1900.

Unter „Wahlrecht“ stellt man sich mancherlei vor. Objektiv wird es höchst selten gefaßt, jedenfalls versteht man darunter gemeinhin nicht einen „Inbegriff von Normen“. Man verbindet damit heute zunächst den Gedanken an eine Wahl in ein Parlament, d. i. eine staatliche Vertretungsversammlung, oder allgemeiner an eine öffentliche Wahl überhaupt. Allerdings gibt es in der Rechtswissenschaft weiter auch anderswo ein Wahlrecht, z. B. bei der Lehre von der Alternativobligation. Aber hier beschäftigt uns nur das Wahlrecht in dem uns zunächst liegenden Sinne des politischen Wahlrechts. Daß darunter nicht das sog. passive Wahlrecht fällt, braucht kaum noch erwähnt zu werden. Denn dieses, die Wählbarkeit,[1]) kann niemals, wie immer man auch den Begriff des subjektiven Rechts faßt, als solches verstanden werden.[2])

---

[1]) vgl. M. Seydel, Der deutsche Reichstag in Hirths Annalen des deutschen Reichs, Jahrg. 1880, S. 365.

[2]) vgl. Zöpfl, Staatsrecht (5), 1863, II, S. 272 mit S. 263; Bluntschli, Allgem. Staatsrecht (5), 1876, (Bd. II) S. 77; Laband, Staatsrecht (4), 1901, I, S. 291; Meyer-Anschütz, Staatsrecht (6), 1905, S. 311 f.; Seydel, Bayer. Staatsrecht (1), 1884 ff., II, S. 130, 137 ff.; Jellinek, System der subj. öffentl. Rechte (2), 1905, S. 141 f.; Dautscher v. Kollesberg, Die polit. Rechte der Untertanen, 1888 ff., I, S. 97, 102 f.; Meyer, Wahlrecht, S. 459 ff.; vgl. auch Loening, Verwaltungsrecht, 1884, S. 810 und zustimmend Vogel in Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart, 1884, III, 1, 1 S. 77 f., die den Ausdruck „passives Wahlrecht“ für das Recht des Gewählten verwenden, womit er natürlich seine Bedeutung vollständig ändert.

Wenn hier indes von dem politischen aktiven Wahlrecht gehandelt werden soll, so wird nur von dem Wahlrecht im Leben des Staates selber, von dem parlamentarischen Wahlrecht, die Rede sein, nicht auch von den Verhältnissen in den kommunalen Körperschaften und in den übrigen dem Staate eingegliederten publizistischen Verbänden. Unter „Wahlrecht" wird im folgenden also lediglich verstanden werden: die für einen Menschen bestehende Möglichkeit, in einer Wahl auf die Zusammensetzung eines bei der staatlichen Gesetzgebung beteiligten Faktors einzuwirken.

Die Natur dieses Wahlrechts ist viel umstritten. Gewöhnlich werden zwei Betrachtungsweisen gegenübergestellt: die eine, wonach das Wahlrecht ein angeborenes Recht jedes einzelnen Individuums sei, und die andere, wonach es eine öffentliche Funktion sei.[3]) Gegenüber dieser Alternative ist es nicht schwer sich zu entscheiden. Sobald man sich über das Wesen des Rechts klar ist, bedarf es gar keiner besonderen seitenlangen Erklärungen mehr,[4]) um die Ansicht, das Wahlrecht sei ein angeborenes Recht jedes einzelnen Individuums, a limine abzuweisen.

Angeborene, d. h. natürliche Rechte gibt es nicht.[5]) Insbesondere ist auch nicht die Rechtsfähigkeit als ein „Recht der Persönlichkeit" dem einzelnen Menschen anders als durch eine konkrete Rechtsordnung gewährt. Alles Recht ist „Unnatur", ist Menschenwerk. Es grenzt an

[3]) vgl. z. B. Meyer, Wahlrecht, S. 411; Esmein, Éléments de droit constitutionel, 1896, p. 188ff., 195 ff.; Coutant p. 9; vgl. auch Mohl, Enzyklopädie, 1859, S. 365 und Reichsstaatsrecht, 1873, S. 368; Jellinek, Staatslehre (1), 1900, Anm. 1 auf S. 381 f. und Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen, 1905, S. 10 f.; vgl. auch aus allerjüngster Zeit die Rede des Abgeordneten Frh. von Richthofen im preußischen Abgeordnetenhause am 10. Februar 1910.

[4]) vgl. Esmein, l. c. p. 188 ff. und im Anschluß daran Coutant p. 11 ff.

[5]) Sie sind übrigens schon von Rousseau, Contrat social, I, 7, verworfen worden; vgl. Jellinek, Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (2), 1904, S. 5 ff.; falsch Coutant p. 21.

Mißbrauch des Rechtsbegriffs, wenn man das moralische und das juristische „Recht“ zugleich darunter begreift. Zwischen beiden „Rechten“ besteht notwendigerweise ein scharfer Gegensatz, was sich allerdings nur die wenigsten Menschen klar machen, da sie nur die häufige Übereinstimmung von Moral und Recht im Sinne haben. Das Recht ist allerdings von der Moral abhängig, aber nur während seiner Enstehung. Das fertige Recht muß losgelöst sein von der immer subjektiven Moral, weil es sonst wie diese nach den bei seiner Anwendung, aktiv oder passiv, mitwirkenden Personen schwankte und seinen vornehmsten Zweck, objektive Normen für die Entscheidung strittiger Verhältnisse zu geben, nicht erfüllen könnte. Recht und Moral gebieten und verbieten. Während aber hinter den Rechtsbefehlen immer jemand steht, der Gehorsam heischt, könnte er ihn auch im einzelnen Falle nicht stets erzwingen, stehen die Moralbefehle absolut da, ihre Befolgung begehrend, aber der Willkür des einzelnen überlassend, ob er sie sichtbar oder unsichtbar befolgt oder nicht. Nur durch äußere Mächte werden Rechtsgebote zum Leben erweckt. Wo die rechtsbegründenden Faktoren, Gesetz und Gewohnheit, nicht gewirkt haben, ist kein Rechtssatz, also auch kein subjektives Recht vorhanden.

Die Lehre von den natürlichen Rechten kann mithin heutzutage in der Tat als überwunden betrachtet werden.[6]) Daß das Wahlrecht ein angeborenes Recht sei, sagt also gar nichts mehr. Wenn man sich auf die übliche Gegenüberstellung: angeborenes Recht oder öffentliche Funktion beschränkt, ist damit die Frage nach dem Inhalt des Wahlrechts beantwortet: eine öffentliche Funktion. So haben sich auch wirklich viele Schriftsteller und Politiker entschieden.[7])

[6]) vgl. Meyer, Wahlrecht, S. 411. Als Kuriosa bemerke man noch die seltsamen Folgerungen, die aus dieser Lehre gezogen worden sind, vgl. Jellinek, Pluralwahlrecht. S. 15 ff.

[7]) vgl. Meyer, Wahlrecht, S. 411 f; Esmein l. c. p. 196 f. vgl. auch die bei Meyer Angeführten.

Nun kommt es allerdings darauf an, was man unter „Funktion“ versteht. Will man sich begnügen damit auszudrücken, das Wahlrecht habe eine besondere Aufgabe im Staate zu erfüllen[8]), so hat man nicht viel mehr als einen Gemeinplatz gewonnen. Soll aber „Funktion“ besagen, die Ausübung des Wahlrechts sei Organtätigkeit,[9]) so verkennt man das Wesen des Wahlrechts oder der Organschaft.

Es bedarf hier einer Feststellung des Organbegriffes. Dem Privatrecht unbekannt, wird er erst im Sozialrecht — das sich dem Privatrecht schärfer gegenüberstellen läßt als das sog. öffentliche Recht[10]) — zu einem Rechtsbegriff.[11]) Die ältere staatsrechtliche Theorie, die ihre Begriffe nur aus den Pandekten und höchstens noch, wie heute vielfach z. B. noch Laband, aus dem deutschen Privatrecht schöpfte, suchte für den Begriff des Organs eine privatrechtliche Analogie. Das führte auf Abwege. Man erblickte in dem Organ nur den Stellvertreter oder Beauftragten des öffentlichen Rechts und übersah, daß so der Organbegriff völlig überflüssig war. Erst als man sich des Gegensatzes zwischen dem einzelnen und dem Gemeinschaftsrecht bewußt wurde, kam der Organbegriff zu Ehren. Man erkannte jetzt den Unterschied zwischen dem privatrechtlichen Stellvertreter und dem publizistischen Organ. Denn während jener im Namen eines Anderen auftritt,[12]) macht sich

[8]) vgl. Brockhaus, Konversationslexikon (14), VII, 1902, S. 305.

[9]) vgl. Jellinek, System S. 159; Meyer, S. 411 f. und viele andere; anders zwar Dautscher a. a. O. I, S. 93, aber bloß, weil Organe nur diejenigen Personen seien, die den Verbandswillen unmittelbar bilden.

[10]) vgl. namentlich die Einteilung des Rechtsstoffs im Preuß. Allgem. Landrecht; vgl. ferner Gierke, Genossenschaftstheorie, 1887, S. 9 f., 159 ff., und Privatrecht I, 1895, S. 28; weiter z. B. Bähr, Rechtsstaat, 1864, S. 19 ff.; Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, 1889, S 209 ff.

[11]) vgl. Gierke, Grundbegriffe des Staatsrechts im 30. Bd. der Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft, 1874, S. 329 und Genossenschaftstheorie S. 615.

[12]) vgl. B.G.B. § 164.

durch dieses nur die Gesamtpersönlichkeit geltend.[13]) Die Gesamtpersönlichkeit muß ein Organ haben, aber der einzelne braucht keinen Stellvertreter. Es darf zur Klarstellung auf den unjuristischen Organbegriff hingewiesen werden: kein Leibesorgan ist allein, außer uns, ein Organ, aber ohne diese Organe existieren wir nicht.

Damit ist die wesentlichste Eigenschaft des Staatsorgans festgestellt, daß es nämlich staatliches Wollen und Handeln ausdrückt. Das bestimmt indes seinen Begriff noch nicht erschöpfend. Ein Organ hat auch immer noch gewisse andere Eigenschaften. Doch würde eine Darlegung derselben hier zu weit führen. Nach dem Gesagten genügt es, unter Verweisung auf die umfangreiche Literatur über den Gegenstand ohne weitere Erläuterung nur noch eine Definition des Begriffes zu geben: Staatsorgan ist das auf Grund der Verfassung[14]) zu bestimmter, rechtlich gesicherter[15]) Mitwirkung an der Bildung des Staatswillens berufene[16]) Staatsglied[17]), welches das auf staatliche Funktionen gerichtete[18]) Wollen und Handeln des Staates[19]) vermittelt[20]).

[13]) vgl. Gierke, Grundbegriffe S. 330; Genossenschaftstheorie S. 620, 623, 624; Jellinek, Staatslehre, S. 359; Meyer-Anschütz a. a. O. S. 33; Zitelmann, Internat. Privatrecht, I, 1897, S. 45 f; ferner Albrecht in den Göttingischen gelehrten Anzeigen, 1837, S. 1512, Ulbrich, Über öffentl. Rechte, 1875, S. 4 f.; Rieker, Die rechtl. Natur der mod. Volksvertretung, 1893, S. 40; Triepel, S. 10.

[14]) vgl. Gierke, Grundbegriffe S. 330; Genossenschaftstheorie, S. 615, 624; Hölder, Über subjektives und objektives Recht, 1893, S. 27.

[15]) vgl. Jellinek, Staatslehre, S. 351, 770; v. Sarwey, a. a. O., S. 61, 67; Loening, a. a. O., S. 12, 14; Merkel, Jurist. Enzyklopädie (1), 1885, S. 208.

[16]) vgl. v. Savigny S. 3; Bernatzik, Krit. Stndien im 5. Bd. des Archivs für öffentl. Recht, 1890, S. 297; Hölder a. a. O.

[17]) vgl. Gierke, Grundbegriffe S. 329 f.; Hölder a. a. O.

[18]) vgl. Gierke a. a. O.; Loening a. a. O., S. 10; Jellinek, System, S. 172.

[19]) vgl. die in Anm. 13 Angeführten.

[20]) vgl. auch die Definitionen a. a. O. bei Gierke, Jellinek, v. Savigny, Rieker und Hölder.

Wenn also durch das Staatsorgan nicht der Wille der Person oder Personengruppe zum Ausdruck kommt, die die Organstellung einnimmt, wenn dadurch nur der Wille des Staates in die Erscheinung tritt, so erklärt man den Wähler, indem man ihn zum Staatsorgan stempelt, für das Sprachrohr des Staates[21]). Da verkennt man aber doch wohl den Zweck des Wahlrechts.

Mit Schlagwörtern wie: Wahrung der Einheit des Staates[22]), oder: Erforschung des Volkswillens[23]), oder: Schutz der Interessen des Volkes, d. h. der Untertanen[24]), ist er jedenfalls schief, nur unvollständig, bezeichnet.[25]) Allerdings läßt sich der Zweck des Wahlrechts überhaupt nicht in ein paar Worten zusammenfassen, und welchem Gesichtspunkt oder welcher Gruppe von Gesichtspunkten das Hauptgewicht beizulegen ist, wird zuletzt immer vom Gefühl des Urteilenden abhängen.

Da sich im Staate Regierende und Regierte gegenüberstehen, liegt es nahe, auch die Rechtfertigung des politischen Wahlrechts entweder in den Interessen der Regierenden oder in denen der Regierten zu suchen. Allerdings ist zuzugeben, daß diese, aus den Verhältnissen in der (konstitutionellen) Monarchie abgeleitete Scheidung im

---

[21]) vgl. auch Triepel S. 10.

[22]) vgl. Kohler, Rechtsphilosophie, 1909, S. 145.

[23]) vgl. Biedermann bei v. Rotteck und Welcker, Staatslexikon (3), Art. Landtag, IX. Bd., 1864, S. 426; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1887, S. 242 f. und ders. in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Art. Wahlen, Bd. II, 1890, S. 850.

[24]) vgl. Constant, Cours de politique constitutionelle (3), 1837, chap. II p. 7, chap. IV p. 17 („défenseurs"); ebendort p. 426 ff., namentlich p. 430; v. Rotteck und Welcker in ihrem Staatslexikon (3), Art. Konstitution, IV. Bd., 1860, S. 99; Art. Abgeordnete, I. Bd., 1856, S. 31, 37; v. Mohl, Enzyklopädie, S. 114, 360, 364 und Reichsstaatsrecht, S. 331, 335, 355 f.; Demombynes, Les constitutions européennes (2), t. I, 1883, p. VIII, XII; Jellinek, Pluralwahlrecht, S. 3.

[25]) vgl. auch v. Savigny, S. 15, 22.

einzelnen sich nicht streng durchführen läßt und daß sie in der Demokratie prinzipiell sogar hinfällig ist. Aber tatsächlich besteht sie auch in der Demokratie: Nie regiert das Volk sich selber, es sind stets einige wenige, die regierend über die regierte Masse sich erheben, sodaß in Wirklichkeit hier fast dasselbe Bild sich bietet wie z. B. in den Monarchien. So erhalten wir zwei Gruppen von begründenden Gesichtspunkten, die eine, die die Interessen der Regierenden zum Maßstab nimmt, und die andere, die das Wahlrecht aus den Interessen der Regierten, der Untertanen, ableitet. Allerdings ist diese Gegenüberstellung insofern nicht erschöpfend, als dabei nur die materiellen Gesichtspunkte berücksichtigt sind, oder genauer, nur diejenigen, von denen aus der Zweck des Wahlrechts mehr als bloß formal ist. Aber der formale Zweck des Wahlrechts, daß es zur Bildung eines Parlaments dient,[26]) ist so selbstverständlich, daß er kaum noch wert ist, erwähnt zu werden. Eher verdient noch die Begründung Montesquieu's unser Interesse, daß das Wahlrecht um der Teilung der Gewalten willen bestehen müsse[27]), die wiederum das Funktionieren des Staatsorganismus verbürgen sollte. Wenn andererseits John Locke mit Hilfe des Wahlrechts „die Zustimmung der Gesellschaft" herbeiführen wollte, ohne die das Gesetz nicht das haben würde, „was absolut notwendig ist, um es zu einem Gesetz zu machen",[28]) so ist diese Anschauung zugleich mit seiner Lehre vom Gesetz gefallen. Als wesentlich formal und daher für die Erkenntnis des Wesens des

---

[26]) vgl. Frensdorff, Die Aufnahme des allgem. Wahlrechts in das öffentl. Recht Deutschlands, in der Festgabe der Göttinger Juristenfakultät für R. v. Ihering, 1892, S. 145, 148; Ulbrich a. a. O., S. 6; Laband, Die Reform des Wahlrechts in Belgien, in der Deutschen Juristenzeitung, Bd. V, 1900, S. 219.

[27]) Esprit des lois XI, 6. (Oeuvres complètes, Paris 1875 ff., par Laboulaye, t. 4 p. 11 mit 8.)

[28]) Two treatises on government, deutsch v. Wilmanns, 1906, 2. Abhandl., XI, 134, S. 309 f.

Wahlrechts ziemlich nebensächlich kann hier auch der Gedanke v. Helds unberücksichtigt bleiben, daß es sich um die Organisation der „staatsgemäßen" öffentlichen Meinung handle.[29]) Und was endlich von der „Wahrung der Einheit des Staates" durch das Wahlrecht gesagt worden ist,[30]) kommt alles erst in zweiter Linie in Betracht.

So hat man also nur zwischen zwei Gruppen von begründenden Gesichtspunkten zu wählen: der einen, die das Interesse der Regierenden, das Interesse des Staates, zum Zweck und Maß des Wahlrechts erklärt, und der andern, die in erster Reihe das Individualinteresse der Staatsangehörigen dafür hinstellt. Freilich handelt es sich hier nicht um eine Alternative, mit deren Entscheidung die entgegengesetzte Ansicht unbedingt abgelehnt wird. Es soll nicht viel mehr geschehen als die Frage beantwortet werden, welchem Gesichtspunkt der Vorrang vor dem anderen gebührt. Begriffliche Gegensätze lassen sich selten ganz scharf formulieren und zumal in Fällen wie diesem, wo ein Gegensatz bezeichnet werden soll, der zuweilen zwischen den Interessen einer und derselben Person besteht. Hier hängt, wie gesagt, schließlich alles vom Gefühl des Urteilenden ab. Gleichwohl braucht der Gegensatz, so unvollkommen er ist, nicht aufgegeben zu werden; denn er erweist sich immerhin als fruchtbar.

Es war von zwei Gruppen von begründenden Gesichtspunkten die Rede. Zu der ersten gehören alle die Sätze von der Zuführung frischen Blutes in die Regierung[31]), und dem Ratsbedürfnis des Staates,[32]) von der Schärfung des politischen Verstandes des Volkes und von Erregung und Wachhaltung des Interesses für die öffentlichen An-

[29]) v. Held, Grundzüge des allgem. Staatsrechts, 1868, S. 411; vgl. auch Constant, l. c., chap. IV, p. 35.

[30]) vgl. Kohler a. a. O., (Anm. 23.)

[31]) vgl. Kohler a. a. O.; Ulbrich a. a. O., S. 19.

[32]) vgl. v. Savigny, S, 15, 22; Esmein, l. c. p. 179; vgl. auch Schäffle, Deutsche Kern- und Zeitfragen, 1894, S. 120.

gelegenheiten,[33]) von Belebung der Liebe zum Staate.[34]) Das Individualinteresse der Staatsangehörigen wird dagegen in den Vordergrund gestellt, wenn man in dem Wahlrecht das Mittel sieht, eine Vertretung der Interessen der Staatsangehörigen oder vielmehr der Interessen der Untertanen zu schaffen,[35]) eine Instanz zum Schutze für sie und zu ihren Gunsten zur Kontrolle der Staatsverwaltung,[36]) namentlich im monarchischen Staat als Gegengewicht gegen die königliche Gewalt.[37]) Eine eigenartige Anschauung hat Rieker ausgesprochen: für ihn hat das Wahlrecht nur den Zweck, allerlei tröstende Erwartungen zu erwecken und dadurch die rauhe Wirklichkeit zu verschönern und zu versüßen.[38]) Aber so gering darf man das Wahlrecht keinesfalls einschätzen.

Gegenüber der obigen Gegenüberstellung hat man nun zu überlegen, daß die Organisation niemals Selbstzweck ist, daß also der Staat um seiner Angehörigen, nicht um seiner selbst willen besteht. Dann kommt also das Wohl des Staates, d. h. das gute Funktionieren des staatlichen Organismus, erst in zweiter Linie, als Mittel zum Zweck, in Betracht, und es geht mithin das Wahlrecht vorwiegend auf eine Vertretung der Interessen der Untertanen.

Wenn nun das Wahlrecht zur Vertretung der Individualinteressen besteht, so kann nach dem oben über das Wesen des Organs Gesagten keine Organstellung daran geknüpft

[33]) vgl. Kohler a. a. O., S. 165; abweichend allerdings ders., Prozeß als Rechtsverhältnis, 1888, Anm. auf S. 13 f.; vgl. auch v. Savigny S. 15.

[34]) vgl. Frensdorff a. a. O., S. 149.

[35]) vgl. Constant, l. c., chap. IV, p. 26 und den Entretien d'un électeur, p. 426 ff., namentlich p. 430; ferner v. Rotteck und Welcker, Staatslexikon, I, S. 31, 37; IV S. 99; Schäffle a. a. O.; S. 122; vgl. auch v. Savigny, S. 15, 22.

[36]) vgl. Mohl, Enzyklopädie, S. 114, 360; Reichsstaatsrecht, S. 331; auch wieder v. Savigny, S. 15.

[37]) Demombynes, l. c. p. VIII; Jellinek, Pluralwahlrecht, S. 3.

[38]) Rieker a. a. O. S. 54.

sein. Daß nicht schon, um Seydels Unterscheidung zu gebrauchen[39]), der „Wahlfähige" Organ ist, wie Radnitzky[40]) will, erhellt, wenn man sich die Konsequenzen dieser Auffassung vergegenwärtigt. Danach wären z. B. im deutschen Reich alle über 25 Jahre alten Männer, bei denen nicht einer der verhältnismäßig seltenen Ausschließungsgründe von § 3 des Wahlgesetzes für den deutschen Reichstag vom 31. Mai 1869 vorliegt, Staatsorgane. Damit wäre der Organbegriff unhaltbar verwässert und jeglichen Inhalts beraubt. Aber daß auch der (in Seydels Sinne) „Wahlberechtigte" kein Staatsorgan ist, es also nicht angeht, das Wahlrecht als staatliche Funktion zu bezeichnen, glaube ich aus dem oben dargelegten Zweck des Wahlrechts folgern zu müssen.

Was aber soll man sich unter dem Wahlrecht vorstellen, wenn es weder ein angeborenes Recht noch eine Funktion ist? Hier zeigt sich, daß die gewöhnlich aufgestellte Alternative[41]) nicht ausreicht.

Die Antwort gibt die Geschichte der Entstehung des Wahlrechts. Das Wahlrecht in unserem Sinne ist eine Frucht des Konstitutionalismus. Versammlungen, Vertretungsversammlungen und Wahlen sind zwar von altersher bekannt, aber an sich schwerlich mehr als allgemeine Lebensformen[42]), zu besonderer Bedeutung gelangen sie erst im modernen Verfassungsrecht.

Die Vertretungsversammlungen in den mittelalterlichen Staaten, die Landstände, berücksichtigten immer nur einzelne Stände des Volkes, die eben, von denen sie als Vertreter der Sonderinteressen entsandt, gewählt worden waren. Es würde zu weit führen, hier die Entstehung der Landstände zu untersuchen. Es braucht nur festgestellt zu werden, daß sie, soweit sie nicht selber die Berechtigten waren,

[39]) Seydel, Der deutsche Reichstag in Hirths Annalen des deutschen Reiches, 1880, S. 359.

[40]) Die Parteiwillkür im öffentl. Recht, 1888, S. 38.

[41]) vgl. oben S. 2.

[42]) v. Held a. a. O., S. 395.

eine Vertretung bloß ihrer Wählerschaft, d. h. der nach dem damaligen Empfinden wichtigeren gesellschaftlichen Kreise, darstellten.[43])

Indessen erwies sich diese Ordnung der Dinge auf die Dauer nicht als lebensfähig. Durch die Reformation war die Herrschaft der Kirche über den Staat erschwert, und das Verhältnis zwischen Staat und Kirche drängte nach neuer Regelung. Diese Periode der Unklarheit zwischen jenen beiden Mächten bot den denkbar günstigsten Boden für eine Neuordnung auch der Verhältnisse zwischen Monarch und Untertanen. Waren die mittelalterlich-ständischen Staaten Kampfplätze zwischen den Herrschern und den bevorrechtigten Klassen gewesen, auf denen die Masse des Volkes ohne selbständige Anteilnahme zur Seite, im Gefolge dieser oder jener Partei gestanden hatte, so ging die Entwicklung jetzt, indem sie seit der Periode des Humanismus dem Individuum immer mehr Bewegungsfreiheit gegenüber den gesellschaftlichen Organisationen zugestanden hatte, dahin, über alle Verschiedenheiten im einzelnen die Einheit und Zusammengehörigkeit des Ganzen zu betonen. Hatte man früher das unmittelbare Messen der Kräfte ersetzt durch Verhandlungen und Abstimmungen, die den schwächeren Teil von der Zwecklosigkeit eines realen Widerstandes überzeugen sollten, so negierte man jetzt überhaupt die Kampfstellung zweier Parteien und verhandelte und beriet vielmehr zu dem Zwecke, den einheitlichen Willen zu erkennen.[44])

In der englischen Revolution von 1688 hatte das englische Parlament oder vielmehr seine beiden Parteien der Whigs und Tories Wilhelm von Oranien auf den englischen Thron berufen und seine Erhebung durch Parlamentsakt bestätigt. Zugleich sicherte die bill of rights

[43]) vgl. v. Mohl, Enzyklopädie, S. 361 ff; Jellinek, Staatslehre, S. 637 ff.; vgl. auch Bernatzik a. a. O., S. 311; Rieker a. a. O. S. 9, 37.

[44]) vgl. Sinnmel, Soziologie, 1908, S. 189 ff.

die verfassungsmäßigen Freiheiten der Nation. Das ist das Geburtsjahr des Konstitutionalismus.

Mit dem Worte „Konstitutionalismus“ sucht man heutzutage die heterogensten Forderungen zu decken[45]). Von Begründung kann bei solcher Unklarheit über den begründenden Begriff natürlich nicht mehr die Rede sein. Aber der Begriff des Konstitutionalismus ist gar nicht so verschwommen, wie er zuerst vielleicht erscheint. Mit der Etymologie des Wortes ist zwar fast gar nichts gewonnen,[46]) aber man braucht nur den Gegenbegriff des Absolutismus zu Hilfe zu nehmen, um schon eine wesentliche Seite des Konstitutionalismus scharf zu bestimmen. Während nämlich im absoluten Staate der Herrscher alle rechtliche Macht nur verleiht, derart, daß er sie jederzeit rechtmäßig wieder an sich nehmen kann, hat sich der Herrscher im konstitutionellen Staate aller an andere verliehenen rechtlichen Macht so entäußert, daß sie nicht durch einen einfachen Willensakt von ihm an ihn zurückfallen kann.[47]) Im Privatrecht trifft man in vielem verwandte Beziehungen zwischen den römischen Instituten des precarium und des commodatum. Indes ist die von der Willkür des Herrschers unabhängige Beschränkung desselben nur ein Merkmal des Konstitutionalismus. Dieselbe Beschränkung findet sich auch in dem ständischen Staate. Aber während dieser, wie schon erwähnt wurde,[48]) den Herrscher nur durch einzelne Gruppen von Staatsangehörigen beschränkt sein läßt, erhebt der Konstitutionalismus grundsätzlich das ganze Volk zur aktiven Teilnahme an der Staatsgewalt.[49])

Die Theorie einer konstitutionellen Herrschaft hatte schon zur Zeit Friedrichs II. Thomas von Aquino aufgestellt,

[45]) vgl. Bismarck, am 24. September 1849, bei Hahn, Fürst Bismarck, I, 1878, S. 22.

[46]) vgl. v. Held a. a. O., S. 394.

[47]) vgl. Jellinek, Staatslehre, S. 636.

[48]) vgl. oben S. 10 f.

[49]) vgl. v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. S. 79.

wenn auch noch ziemlich unklar,[50]) aber von nachhaltiger Bedeutung blieb doch erst die Formulierung des konstitutionellen Staatsrechts, die zur philosophischen Rechtfertigung der in der Revolution von 1688 geschaffenen Rechtszustände, im Ausgang des 17. Jahrhunderts John Locke in dem zweiten seiner „Two Treatises on Government" gegeben hatte.[51]) Allerdings hat nicht Locke selber die konstitutionellen Ideen und Lehren zu einem allgemeinen Kulturwerte gemacht, erst Montesquieu hat sie, vielfach aus Locke schöpfend und namentlich in seiner Lehre von der Teilung der Gewalten auf Locke gestützt,[52]) in ganz Europa und in den von Europa beinflußten Ländern zu einem Gegenstand der Wünsche vieler gemacht.

Der Zweck dieser Auseinandersetzung erfordert nur die Darstellung weniger Gedanken von Montesquieu. Das beherrschende Prinzip des konstitutionellen Staates ist für ihn: die politische Freiheit. Indem er den englischen Staat als Typus eines solchen Staates auffaßt,[53]) „la nation qui a pour objet direct de sa constitution la liberté politique", gibt er im 6. Kapitel des XI. Buches seines „Esprit des lois", unter dem Scheine und wohl auch in dem Glauben, bloß den Geist der englischen Gesetze wiederzugeben,[54]) das Bild einer Verfassung, in der die Freiheit des Bürgers verwirklicht ist. „La liberté politique dans un citoyen est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté; et pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse

---

[50]) Baumann, Die Staatslehre des h. Thomas v. Aquino, 1873, S. 136 ff.

[51]) vgl. hierüber auch Bornhak, Die Entwicklung der konstitut. Theorie, im 51. Bd. der Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft, 1895, S. 599 ff.

[52]) vgl. Montesquieu, Esprit des lois XI, 6 mit Locke, Zweite Abhandlung, XII, in der deutschen Übersetzung S. 318 ff.

[53]) Esprit des lois XI, 5.

[54]) Ob auch den der tatsächlichen Zustände, läßt er p. 23 der genannten Ausgabe ausdrücklich dahingestellt!

pas craindre un autre citoyen".[55]) Die Gewähr dieser politischen Freiheit erblickt Montesquieu in der Teilung der drei Gewalten des Staates: der gesetzgebenden, der ausführenden und der richterlichen Gewalt. Hier ergibt sich ihm nun, und damit kommen wir wieder auf das Wahlrecht zurück, — „comme, dans un État libre, tout homme qui est censé avoir une âme libre doit être gouverné par lui-même, il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative".[56]) Da aber die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt durch das ganze Volk entweder unmöglich oder sehr unpraktisch wäre, so müsse sie durch Repräsentanten dieses Volkes geschehen.[57]) Die Wahl dieser Repräsentanten sei ein Recht aller Bürger, „excepté ceux qui sont dans un tel état de bassesse, qu'ils sont réputés n'avoir point de volonté propre".[58])

Hier finden wir die gesuchte Auffassung vom Wahlrecht. Es ist für Montesquieu kein verschwommenes allgemeines Menschenrecht, das überall jedem Menschen, konsequenterweise nicht nur jedem Manne, auch jeder Frau, zustehen müßte, es ist ihm aber auch keine Funktion, die nur dazu diente, den Staat als solchen zu verherrlichen, es ist ihm einfach ein Recht, das im konstitutionellen Staate jedem vernünftigen Bürger zugestanden sein sollte.[59]) [60])

Die französische konstitutionelle Theorie nach Montesquieu ist in dieser besonderen Frage nicht über ihren Vater hinausgegangen. Bis zur großen Revolution war er die zwar schon angegriffene und verteidigte, aber nicht schwankende Autorität schlechthin, und die Späteren,

[55]) Esprit des lois XI, 6; l. c. p. 7.

[56]) l. c. p. 11.

[57]) ebenda.

[58]) l. c. p. 12 f.

[59]) „. . . tout homme qui est censé avoir une âme libre doit être gouverné par lui-même", l c. p. 11.

[60]) Ob Montesquieu's Voraussetzungen stichhaltig sind oder nicht, kann beiseite bleiben.

namentlich Benjamin Constant in seinem „Cours de politique constitutionelle", haben andere Punkte seiner Lehre als gerade seine Auffassung vom Wahlrecht als eines subjektiven Rechts angegriffen. Auch auf die folgenden deutschen Schriftsteller und Lehrer des Konstitutionalismus einzugehen, erübrigt sich nunmehr. Es mag nur noch hervorgehoben werden, daß für v. Rotteck und Welcker das Wesen des Konstitutionalismus geradezu in der „natürlichen und treuen Nationalrepräsentation, welche gegenüber der Regierung die Interessen und Rechte des Volkes zu vertreten hat", besteht.[61])

Damit seien die Untersuchungen über das Wesen des Wahlrechts abgeschlossen. Sie sind — natürlich — keineswegs erschöpfend, aber sie genügen meiner Meinung nach, die Unhaltbarkeit der Auffassungen von dem Wahlrecht als angeborenem Recht und von dem Wahlrecht als staatlicher Funktion zu erweisen, so daß in ihm, mit Montesquieu, jedoch unter anderen Voraussetzungen, ein subjektives Recht derjenigen Staatsangehörigen zu erblicken ist — niemals sämtlicher, stets nur eines Teils von allen, — denen es in den einzelnen Staaten eingeräumt worden ist. Und wenn man an der Gegenüberstellung von privatem und öffentlichem Recht als einer das ganze Rechtsgebiet aufteilenden festhält, handelt es sich zweifellos um ein subjektives öffentliches Recht.

Der Begriff der Wahlpflicht wird gewöhnlich ohne nähere Bestimmung über seinen Inhalt angewandt, und wenn einmal ein Politiker ein übriges tut und sagt, Wahlpflicht sei die Pflicht zur Ausübung eines Wahlrechts, so meint er nun den Begriff ganz eindeutig umschrieben und gegen jedes Mißverständnis sich versichert zu haben.[62]) Aber zunächst zugegeben, daß überhaupt zur Ausübung des Wahlrechts rechtlich gewungen werden darf, so kann

[61]) vgl. v. Rotteck und Welcker in ihrem Staatslexikon, IV 1860, Art. Constitution, S. 99 und wiederholt.

[62]) vgl. Arendt, Wahlzwang und Diätenfrage, im Deutschen Wochenblatt VII, 1894, S. 385.

sich der Zwang in dreifacher Weise äußern. Denn wenn auch „wählen“ etymologisch mit „wollen“ verwandt ist,[63]) so verlangen wir doch vom Wähler, d. h. dem sein Wahlrecht Ausübenden, mehr als bloß ein Wollen.

Zum Wählen gehören mehrere Handlungen; jede dieser Einzelhandlungen kann man erzwingen wollen. Jedenfalls: entweder geht der Wahlfähige am Wahltage zur festgesetzten Stunde in das Wahlbureau oder er geht nicht dorthin. Bloß zu einer Überlegung hierüber wollte Périer de Larsan ihn verpflichten, indem er den Wahlberechtigten freigestellt zu haben wünschte, zu erscheinen oder ihr Nichterscheinen rechtzeitig schriftlich bezw. telegraphisch anzuzeigen.[64])

Etwas mehr wird verlangt, wenn der Wahlfähige zum Erscheinen im Wahltermin verpflichtet werden soll. Nur von einer solchen Erscheinungspflicht berichten uns die ältesten historischen Dokumente.[65]) Bloß eine Erscheinungspflicht kennen auch heute noch eine Anzahl schweizerischer Kantone als Wahlpflicht[66]) und neuerdings hat Herrfurth[67]) „nicht die materielle Ausübung des Wahlrechts, sondern die formelle Teilnahme an dem Wahlakte“, also ebenfalls bloß eine Erscheinungspflicht, als Wahlpflicht wieder vorgeschlagen.

Weiter aber redet man dort von Wahlpflicht, wo noch mehr von dem Wahlfähigen verlangt wird: nicht bloß, daß er sich überlegt, ob er ins Wahllokal gehen soll oder nicht, nicht bloß, daß er hingeht, sondern daß er auch mit abstimmt. Das ist die gewöhnliche Auffassung von der Wahlpflicht, die man für eindeutig hält. Denn mehr lasse sich

---

[63]) vgl. Sanders, Wörterbuch der deutschen Sprache, II, 2, 1865, S. 1456; Heyne, Deutsches Wörterbuch, III, 1895, Sp. 1321 f.; Kluge, Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, 6. Aufl., 1899, S. 411.

[64]) vgl. Spira, S. 180.

[65]) vgl. Spira, S. 201.

[66]) vgl. Triepel, S. 15 f.; Spira S. 201 f.

[67]) Reichstagswahlrecht und Wahlpflicht in der Deutschen Juristenzeitung, I, 1896, S. 3 ff., 23 ff; dort S. 23.

doch, vernünftigerweise, nicht verlangen, als daß der Wähler, bei geheimer Wahl, einen Stimmzettel in die Urne legt[68]) oder, bei öffentlicher Wahl, seine Stimme für diese oder jene Person abgibt bezw. Stimmenthaltung erklärt.

Es ist richtig, daß die Abgabe weißer Zettel bei geheimer Wahl unmöglich verhindert werden kann[69]) und daß es andererseits ein juristisches Unding ist, einen inhaltlich unkontrollierbaren Akt zur gesetzlichen Pflicht zu erheben,[70]) aber die Verknüpfung dieser beiden Tatsachen ist abwegig. Man könnte sehr wohl den weißen Stimmzetteln eine Wirkung für das Ergebnis des Wahlganges beilegen, indem man etwa alle derartigen Stimmzettel auf die Kandidaten nach feststehenden Grundsätzen verteilte oder gar einem von vornherein bestimmten Kandidaten zuwiese. Daß der Staat rechtlich alles wollen darf, ist unbestreitbar,[71]) die politische Zweckmäßigkeit und die sittliche Rechtfertigung einer solchen Einrichtung ist hier nicht zu erörtern. Damit wäre ein noch eingreifenderer Zwang ermöglicht, als er mit der Verpflichtung, bloß einen Stimmzettel in die Urne zu legen, auferlegt wird. Bei der öffentlichen Wahl entfällt das Hindernis, daß es sich um einen inhaltlich unkontrollierbaren Akt handelt. Hier braucht man also erst recht nicht bei der Alternative, für jemand oder niemand stimmen zu müssen, stehen zu bleiben. Man könnte den Wahlfähigen weiter verpflichten, seine Stimme für eine von mehreren Personen, ja sogar vielleicht für einen der etwa staatlich anerkannten Kandidaten abzugeben, um so eine fühlbare Beeinflussung des Wahlergebnisses durch jeden einzelnen an der Abstimmung Teilnehmenden zu erzielen.

Dem Staat ständen die Mittel zu Gebote, den widerstrebenden Willen in den meisten Fällen zu beugen. Daß ihm die Beugung stets gelingen müsse, ist keineswegs er-

---

[68]) vgl. z. B. Coutant p. 86 f.

[69]) vgl. Coutant p. 87.

[70]) Spira, S. 139.

[71]) vgl. Bornhak, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., 1909, S. 83.

forderlich. Auch die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung zum Steuerzahlen z. B. kann der Staat nicht überall tatsächlich erreichen. Wenn schon, sei es durch Selbsteinschätzung, sei es durch staatliche Einschätzung, ein Steuerbetrag, also eine auf Leistung einer bestimmten Geldsumme gehende Forderung des Staates gegen eine ihm unterworfene Person, im einzelnen Falle festgestellt worden ist, so unterliegt doch diese Forderung bis zu ihrer tatsächlichen Befriedigung noch mancherlei Gefahren: man denke nur an den Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Schuldners oder an seinen Fortzug aus der Gewalt des Staates. Ebenso könnte auch ein Staat seine Untertanen verpflichten, nicht nur im Wahllokale zu der für die Wahl festgesetzten Stunde zu erscheinen, sondern auch ihre Stimme etwa für einen der staatlich anerkannten Kandidaten abzugeben, ohne daß diese Verpflichtung voraussetzte, daß der Staat ihre Erfüllung in jedem einzelnen Falle erreichen, nötigenfalls erzwingen könnte.

Einzuwenden, in solcher Beschränkung sei eine Wahl nicht mehr möglich, wäre töricht. Beschränkungen der Wählbarkeit kennt jedes Wahlgesetz (Ausschluß der Jugendlichen, gewöhnlich auch der Frauen!), und ob einmal ein paar Beschränkungen mehr oder weniger gelten, ist prinzipiell gleichgültig.

Der Begriff der Wahlpflicht erweist sich also bei näherer Betrachtung als nicht so einfach, wie er gemeinhin erscheint. In vierfacher Bedeutung ist er aufgezeigt worden: als Überlegungspflicht, als Erscheinungspflicht, als formelle und als materielle Stimmpflicht.

Die Tyrannei einer materiellen Stimmpflicht ist nicht ohne Vorbild in unserem Rechtssystem. So schön auch Art. 27 der preußischen Verfassungsurkunde jedem Preußen Freiheit der Meinungsäußerung zugesteht, haben wir uns doch an manche Einschränkung dieser Freiheit gewöhnen müssen. So werden z. B. bei der Rechtspflege Richter (durch das Verbot des „non-liquet"), Geschworene, Zeugen und Sachverständige zu manchen Aussagen ohne Prüfung

ihrer tatsächlichen Fähigkeit verpflichtet. Auch ist es bei uns rechtens, — formalen Rechts, aber Recht ist immer formal, — daß gewisse politische Überzeugungen, sobald sie wenigstens zum Ausdruck gelangen, sich mit gewissen staatlichen oder privaten Stellungen nicht vertragen. Aber die materielle Stimmpflicht meinen wir nicht, wenn wir heutzutage von Wahlpflicht sprechen. Wir begnügen uns mit der formellen Stimmpflicht. Von diesem Begriff geht alle Diskussion über den Gegenstand aus. Von der Erscheinungs- und der Überlegungspflicht ist heute de lege ferenda nur als von milderen Abarten jener drückenderen Pflicht die Rede. Hier, bei einer prinzipiellen Erörterung, können sie füglich unberücksichtigt bleiben.

Diese Stimmpflicht, ist behauptet worden, sei, unsanktioniert zwar, im Wahlrecht an sich enthalten.[72]) Die Begründung, das Wahlrecht sei eine Funktion, ist nicht stichhaltig, sobald man, wie hier, im Wahlrecht gerade keine Funktion, sondern ein subjektives öffentliches Recht erblickt. Aber auch mit dem wiederholt herangezogenen Satze, daß öffentliches Recht zugleich öffentliche Pflicht sei, kann die Behauptung, das Wahlrecht sei an sich eine Wahlpflicht, nicht gestützt werden. Denn so hervorragende Schriftsteller auch in den öffentlichen Rechten, immer oder wenigstens regelmäßig, zugleich oder gar vorwiegend öffentliche Pflichten sehen,[73]) so muß die Richtigkeit ihrer Lehre doch

[72]) vgl. F. F. Mayer, Grundsätze des Verwaltungsrechts, 1862, S. 73; Ulbrich, Über öffentl. Rechte, S. 20; H. Schulze, Das preuß. Staatsrecht, 2. Aufl., Bd. I, 1881, S. 356; Regelsberger, Pandekten, I, 1893, S. 81; Meyer, S. 654.

[73]) vgl. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht (3), I, 1865, S. 3; F. F. Mayer a. a. O., S. 445; Bierling, Zur Kritik der juristischen Grundbegriffe, I, 1877, S. 156, jedoch auch II, 1883, Anm. auf S. 152 f.; Lasson, System der Rechtsphilosophie, 1882, S. 694; Sohm, Institutionen (13), 1908, S. 34; Kipp bei Windscheid, Lehrbuch des Pandektenrechts (9), I, 1906, Anm. 2a auf S. 156; weiter Gerber, Über öffentl. Rechte, 1852, S. 32; Grundzüge des deutschen Staatsrechts (3), 1880, S. 7; Bluntschli a. a. O. S. 3 f. und mit ihm Moreau p. 51, Coutant p. 5 f., 62 f.; auch Meyer-

bestritten werden.[74]) Es gibt viele wichtige zweifellos öffentliche Rechte, deren Ausübung keineswegs Rechtspflicht des Berechtigten ist, und die es nicht gestatten, bei der Charakteristik der öffentlichen Rechte beiseite gelassen zu werden. Es sei nur ein Beispiel hier erwähnt:[75]) der Rechtsschutzanspruch. Ich kann mich hier nicht auf eine Auseinandersetzung darüber einlassen, warum der Rechtsschutzanspruch ein subjektives und zwar öffentliches Recht ist, dazu vergleiche man die einschlägige Literatur.[76]) Rudolf von Ihering[77]) hat nun zwar bekanntlich mit großer Wärme den Satz verteidigt, die Behauptung des verletzten (Privat-) Rechts sei eine Pflicht des Berechtigten gegen sich selbst sowohl wie namentlich auch zugleich eine Pflicht gegen das Gemeinwesen. Indessen führt gerade diese Verbindung der Pflicht gegen sich selber mit der Pflicht gegen das Gemeinwesen darauf, daß es sich doch wohl höchstens um eine sittliche Pflicht handeln kann. Rechts-

---

Anschütz a. a. O., S. 34; v. Stengel, Öffentl. Rechte und öffentl. Pflichten, in seinem Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, II, 1890, S. 180 und, zurückhaltender, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentl. Rechte, im Verwaltungsarchiv III, 1895, S. 198; endlich Binding, Normen II, 1877, S. 150; v. Sarwey a. a. O., S. 421 ff; Kohler, Recht und Pflicht, im Archiv für bürg. Recht VI, 1892, S. 181; vgl. dagegen Thon, Rechtsnorm und subjektives Recht, 1878, S. 127 ff.; Gareis, Allgem. Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart I, 1, 1883, S. 14; Hänel, Staatsrecht I, 1892, S. 166 f., Dautscher a. a. O., III, S. 199, u. a.

[74]) vgl. auch Burchhard, Entspricht den subjektiven öffent. Rechten immer auch eine Rechtspflicht des Berechtigten? Breslauer Dissert. 1909.

[75]) vgl. auch Thon a. a. O., S. 128 ff.

[76]) vgl. dafür namentlich Wach, Der Feststellungsanspruch, 1888; Hellwig, Anspruch und Klagrecht, 1900; ders., Klagrecht und und Klagmöglichkeit, 1905; die hauptsächlichsten Gegner dieser Auffassung sind heute O. Fischer (Über Wachs Handbuch des Zivilprozesses, in der Zeitschrift für deutschen Zivilprozeß X, 1887, S. 406 ff; und: Recht und Rechtsschutz, 1889) und Kohler (Recht und Prozeß, in Grünhuts Zeitschrift XIV, 1887, S. 1 ff. und: Der Prozeß als Rechtsverhältnis, 1888).

[77]) Der Kampf ums Recht, 1872.

pflichten eines Menschen gegen sich selbst sind unmöglich. Ob nun der Kampf ums Recht stets wenigstens eine sittliche Pflicht ist, mag dahingestellt bleiben[78]) — in den Fällen, in denen der Rechtsschutzanspruch zum Schutze eines Privatrechtes geltend gemacht wird, liegt eine Rechtspflicht regelmäßig sicherlich nicht vor.[79]) Das zeigt sich insbesondere darin, daß der heutige deutsche Zivilprozeß beherrscht wird von dem Grundsatze des Parteibetriebes: nicht nur die Einleitung, auch der Fortgang des Verfahrens und die Vollstreckung des Urteils ist gewöhnlich völlig in das Belieben der Partei gestellt.

Der Rechtsschutzanspruch durchbricht also schon die Lehre, daß öffentliches Recht zugleich öffentliche Pflicht sei, die mithin nicht mehr zur Stütze für die Behauptung, das Wahlrecht sei an sich zugleich eine Wahlpflicht, herangezogen werden kann. Bei dieser Behauptung schwebt auch wohl der Gedanke an eine sittliche Pflicht vor. Zum Überfluß spricht sogar Meyer[80]) das ganz klar aus, indem er den Satz aufstellt, daß jedes politische Recht zugleich eine politische Pflicht enthalte, von welchem Grundsatze die Befugnis zu wählen keine Ausnahme mache: „aber freilich braucht nicht jede politische Pflicht als Rechtspflicht ausgeprägt zu sein."

An sich ist an das Wahlrecht keine rechtliche Stimmpflicht geknüpft.[81]) Aber sein Wesen als das eines subjektiven öffentlichen Rechts hindert auch nicht, daß es geschieht. Das Gesetz ist allmächtig in der Belastung mit Pflichten. Es kann zwar kein Recht zugleich zu einer Pflicht machen, denn das Wesen des subjektiven Rechts ist Machtzuwachs oder Überordnung des Willens, das Wesen der Pflicht ist Unterordnung, Bindung des Willens,

---

[78]) vgl. hierzu Kohler, Recht und Pflicht, a. a. O., S. 181 ff.

[79]) vgl. auch Seydel, Grundzüge einer allgem. Staatslehre, 1873, S. 101.

[80]) Wahlrecht S. 654.

[81]) Vortrefflich hierzu Triepel, S. 9 ff.

also Machtentäußerung, Machtentäußerung jedoch kann nicht mit Machtzuwachs identisch sein, aber das Gesetz kann neben das Recht eine Pflicht stellen, kann also auch das Wahlrecht mit der Pflicht zur Ausübung belasten.

Eine Wahlpflicht besteht denn auch in mehreren Ländern.[82]) Alle Gesetzgebungen der Erde auf die Wahlpflicht hin zu durchstöbern, ist eine unfruchtbare Mühe. In der Literatur sind in diesem Zusammenhang schon Gesetze aufgeführt worden, in denen von Wahlpflicht oder auch nur von einem leisen Zusammenhange damit beim besten Willen kein Wörtlein zu finden ist.[83]) Rußland kennt eine Wahlpflicht bislang nur in seiner Stadtverfassung, interessiert also hier nicht weiter.[84]) Nicht hierher gehören aber auch die Staaten, in denen eine Wahlpflicht nur für die Wähler zweiten Grades, die Wahlmänner oder wie sie sonst heißen mögen, besteht. Dazu ist nicht nur Costa-Rica zu rechnen,[85]) damit ist zugleich auszuscheiden Dänemark,[86]) Bulgarien[87]) und Frankreich.[88]) Nur eine Wahlpflicht der

---

[82]) Ich stütze mich bei dem folgenden Überblick im wesentlichen auf die Arbeiten von Moreau, Coutant, Triepel und Spira.

[83]) So nennt Coutant u. a. die Vereinigten Staaten von Nordamerika, Brasilien und Argentinien, wozu man nur vergleiche, was er selber auf p. 114 ff. darüber zu sagen weiß.

[84]) vgl. Moreau p. 55; Coutant p. 112 ff.

[85]) vgl. Coutant p. 106 f.

[86]) vgl. Moreau p. 57; Coutant p. 122 f.; Triepel, S. 14; Spira, S. 213.

[87]) vgl. Moreau p. 57; Coutant p. 123 ff; Spira, S. 212 f.

[88]) Die in jeder Gemeinde durch den Gemeinderat aus den Wahlberechtigten gewählten délégués sénatoriaux haben lediglich im Verein mit den Deputierten, den conseillers généraux und den conseillers d'arrondissement die Senatoren erst zu wählen (vgl. Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, in: Das öffentl. Recht der Gegenwart, herausg. von Jellinek, Laband und Piloty, VI, 1909, S. 88 f.), sind also, was wir Wahlmänner nennen, allerdings zur Ausübung ihres Mandats verpflichtet (vgl. Lebon a. a. O., S. 91; vgl. auch Moreau p. 47; Spira, Anm. 3 auf S. 206).

Wahlmänner besteht auch in Bayern, Baden, Hessen und einigen anderen deutschen Staaten.[89])

Ob grundsätzlich die Wahlmänner zur Ausübung ihres Wahlrechts verpflichtet sind, sei dahingestellt. Während Triepel[90]) meint, über diese Verpflichtung ließen die Gesetze keinen Zweifel, scheint mir die preußische Gesetzgebung ziemlich klar das Gegenteil auszudrücken.[91]) Aber darum ist die Ausscheidung der Verpflichtung der Wahlmänner zur Ausübung ihres Wahlrechts doch wohl begründet: es lassen sich nicht dieselben Regeln aufstellen, wo es sich um höchstens einige hundert, schon irgendwie aus der Masse hervorragende, Wahlmänner handelt, und wo es sich um Tausende und Zehntausende von Männern oder gar Menschen handelt, die alle nur das eine gemeinsam haben, Glieder eines Staates zu sein.

Noch immer aber bleibt eine ganze Reihe von Staaten, allerdings höchst verschiedener Bedeutung, übrig, die eine Wahlpflicht in dem oben erläuterten Sinne einer formellen Stimmpflicht für ihre Wähler bezw. Urwähler eingeführt haben. Nicht zu nennen die Staaten, wo sie früher einmal

---

[89]) vgl. v. Kirchenheim bei v. Stengel a. a. O., S. 855, 857; Triepel, Note 27 auf S. 49; Spira, S. 208 f.; vgl. auch Moreau p. 56 und Coutant p. 119 ff.

[90]) vgl. auch Triepel, S. 13.

[91]) Der gewählte Wahlmann muß sich zwar über die Annahme der Wahl erklären (§ 24 der preußischen Verordnung über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer, vom 30. Mai 1849), aber das muß der gewählte Abgeordnete ebensogut (§ 31 l. c.); die Wahlmänner werden zwar zur Wahl der Abgeordneten schriftlich eingeladen (§ 27 l. c.), aber ganz entsprechend sind die Urwähler zur Wahl durch ortsübliche Bekanntmachung zu berufen (§ 19 l. c.); die Wahlmänner sind zwar verpflichtet, bei der Wahl der Abgeordneten gewisse Ehrenämter zu übernehmen (§ 31 a l. c.), aber eine ähnliche Verpflichtung ist den Urwählern bei der Wahl der Wahlmänner auferlegt. Dagegen wird nicht das geringste Gewicht darauf gelegt, daß die Wahlmänner zur Wahl der Abgeordneten tatsächlich sämtlich erscheinen und ihre Stimme abgeben (§ 27 l. c., § 27 des preußischen Wahlreglements vom 14. März 1903/20. Oktober 1906).

bestanden hat,[92]) finden wir zunächst den Grundsatz, ohne daß für seine Durchführung ein Zwangsmittel zur Verfügung gestellt wird, in mehreren Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, nämlich in Bern, Uri, den beiden Unterwalden, Zug, Glarus, Schwyz und Neuenburg,[93]) aber auch in San Salvador.[94]) Daß Moreau (und natürlich Coutant) und Triepel[95]) weiter Mexiko hierzunehmen, beruht offenbar lediglich auf einem Versehen. Denn wenn auch die Verfassung von 1857 nur den Grundsatz der Stimmpflicht aufstellte, so hat doch das mexikanische Strafgesetz von 1871 diesem Grundsatze eine Sanktion hinzugefügt,[96]) durch die Mexiko in die Reihe derjenigen Staaten trat, die für die Pflichttreue ihrer Bürger eine Rute für nötig erachten. Außer Mexiko gehören aber, und das hat praktischeres Interesse für uns Deutsche, zu den Ländern, die eine sanktionierte Wahlpflicht gegenwärtig kennen, unsere allernächsten Nachbarn: das Fürstentum Liechtenstein, die Schweiz, Belgien und Österreich.

Liechtenstein verdient höchstens der Vollständigkeit halber genannt zu werden. Triepel[97]) berichtet davon, daß dort der bei den Landtagsurwahlen unentschuldigt Ausbleibende in eine Geldstrafe von einem Gulden verfalle, und daß, vermutlich durch Mitwirkung dieser Vorschrift, bei den Urwahlen kaum 1% der Berechtigten fehle.

Das Bild, das uns die Schweiz unter dem Gesichtspunkt der Wahlpflicht bietet, ist recht bunt. Hier ist zuerst die Wahlpflicht unter mancherlei Gestalt erprobt worden. Gegenwärtig kennen den Stimmzwang Zürich, Schaffhausen,

---

[92]) vgl. z. B. für Hannover Spira, S. 208; für Venezuela Coutant p. 107 f; auch Moreau p. 53 und Triepel, Note 36 auf S. 50.

[93]) vgl. Triepel, S. 13; Spira, S. 203, 92 f.; auch Moreau p. 53 und Coutant p. 105 ff.

[94]) Moreau und Triepel a. a. O., Coutant p. 105.

[95]) alles a. a. O.

[96]) vgl. Spira, S. 213.

[97]) S. 14 f.

St. Gallen, Aargau und Thurgau. Über den Gegenstand und die Art der Stimmabgabe, auf die sich die Stimmpflicht bezieht, unterscheiden sich die Vorschriften der einzelnen Kantone untereinander vielfach. Nur die Art des Zwanges, den man gebraucht, ist überall dieselbe: eine geringe Geldbuße, die sich nicht über 4 Franken erhebt. Die Berichte über die Wirkungen des Stimmzwanges in den Kantonen, wo er besteht, lauten sehr widersprechend. Eine ausreichende Statistik gibt es nicht. Die naheliegende Vermutung, daß der Stimmzwang die Zahl der Wahlenthaltungen herabdrücken müsse, die Moreau durch ein paar Zahlen sogar beweisen zu können glaubt,[98]) ist skeptisch zu betrachten, wenn man hört, daß in Basel-Land sowohl wie in Solothurn[99]) die Beteiligung nach Abschaffung des Stimmzwanges gegen vorher nicht geringer geworden ist, und daß in den letzten Jahren die Einführung der Stimmpflicht, wo immer sie in der Gesetzgebung diskutiert wurde, verworfen worden ist.[100])

In Belgien ist die Wahlpflicht mit Stimmzwang gelegentlich der Verfassungsrevision von 1893 eingeführt worden. Nachdem Artikel 48 der neuen Verfassung den Grundsatz ausgesprochen hatte: Le vote est obligatoire, brachte das neue Wahlgesetz von 1894 in den Artikeln 220—223 ausführlich die näheren Bestimmungen über die Sanktion.[101]) Die unentschuldigt Wahlsäumigen werden vom Friedensrichter — ohne daß eine Berufung dagegen möglich wäre — zu der gesetzlichen Strafe verurteilt, die sich beim Rückfälligen verschärft. Für die erste unentschuldigte Wahlenthaltung besteht sie in einem Verweis oder in einer Geldstrafe von 1—3 Franken. Beim Rückfall binnen 6 Jahren erhöht sie sich auf 3—25 Franken, wobei aber die Freiheitsstrafe als Ersatz für die uneinbringliche

[98]) p. 48; vgl. auch die Angaben von Coutant p. 99 ff.

[99]) vgl. namentlich Coutant p. 98.

[100]) vgl. zu diesen Ausführungen besonders Triepel, S. 17 ff., aber auch Coutant p. 129 ff., Spira, S. 201 ff.

[101]) Abgedruckt bei Coutant p. 151 ff., und bei Spira, S. 192 ff.

Buße ausdrücklich ausgeschlossen ist. Beim wiederholten Rückfall binnen 10 Jahren wird der Name des Wahlschwänzers öffentlich bekannt gemacht, und beim dritten endlich, binnen 15 Jahren, wird er außerdem auf 10 Jahre aus den Wählerlisten gestrichen und ist während derselben Zeit unfähig zu jeder Anstellung, Beförderung und Auszeichnung im Staats- oder Kommunaldienst. Die Wirkungen dieser Maßnahmen lassen sich leider nicht zuverlässig feststellen, da zugleich mit dieser Neuerung das frühere Zensuswahlrecht durch ein allgemeines Wahlrecht mit Zusatzstimmen ersetzt worden ist, wodurch jeder unbefangene Vergleich mit den früheren Verhältnissen verhindert wird.[102])

Zuletzt endlich, mit Einführung des allgemeinen Stimmrechts ist die Wahlpflicht auch in Österreich eingedrungen, indem § 4 der Reichsratswahlordnung vom 26. Januar 1907 es den Landesgesetzgebungen anheimstellt, für das betreffende Land die Wahlberechtigten zu verpflichten, bei der Wahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses das Wahlrecht auszuüben. Von dieser Ermächtigung haben Nieder- und Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg, Mähren und Schlesien alsbald Gebrauch gemacht. Die betreffenden Landesgesetze sind sämtlich in den zwei Monaten zwischen dem 13. Februar und dem 11. April 1907 erlassen worden. Kaum abgeändertes Vorbild für alle war das niederösterreichische Gesetz vom 13. Februar 1907.[103]) Wer sich ohne einen gerechtfertigten Entschuldigungsgrund seiner Wahlpflicht entzieht, wird an Geld mit 1—50 Kronen bestraft. Der Rückfall soll bei Bemessung der Strafe berücksichtigt werden. Für die Beurteilung der Wirkungen des Wahlzwanges stehen uns in Österreich bessere Hülfsmittel als in Belgien zur Verfügung. Der Vergleich mit der Vergangenheit wird zwar auch hier durch die gleichzeitige gründliche Änderung des ganzen Wahlsystems ver-

[102]) vgl. hierzu Coutant p. 148 ff., Triepel, S. 20 ff., Spira, S. 192 ff.

[103]) Abgedruckt bei Spira, S. 219 ff.

hindert, aber die im Interesse des Rechtsbewußtseins und der Rechtsgleichheit sicherlich beklagenswerte Uneinheitlichkeit der Wahlgesetzgebung in den einzelnen Ländern des österreichischen Staates erlaubt eine zweifellose Steigerung der Wahlbeteiligung ziemlich zuverlässig zu messen. Bei den Reichsratswahlen von 1907 hat der Reichsdurchschnitt der Wahlbeteiligung 84,6% betragen. Bei Ausscheidung der sechs Wahlpflichtländer ergibt sich für diese eine Beteiligungsquote von 93% gegen 81,1% als durchschnittliche Beteiligung aller Länder ohne Wahlpflicht. Diese Differenz von fast 12% zugunsten der Wahlpflichtländer wird allerdings noch um etwa 1% gemindert, wenn man berücksichtigt, daß in den Ländern ohne Wahlpflicht unter 1000 abgegebenen Stimmzetteln nur 3 leer waren, während in den Wahlpflichtländern durchschnittlich 14 leere auf je 1000 abgegebene Stimmzettel kommen. Auf Grund dieser einmaligen Erfahrungen ein abschließendes Urteil über den Wahlzwang in Österreich zu sprechen, wäre verfrüht. In Schlesien und Salzburg hat es sogar der Gesetzgeber ausgesprochen, daß erst nach einigen Jahren ein verläßliches Urteil über den Wert der Einrichtung gefällt werden kann, indem er die Geltung des Wahlpflichtgesetzes nach fünf Jahren, am 31. Dezember 1912, erlöschen ließ.[104])

Was sich endlich seit etwa zehn Jahren in Braunschweig findet, scheint bloß eine sanktionierte Erscheinungspflicht zu sein. Das braunschweigische Wahlgesetz vom 6. Mai 1899 bedroht nämlich in § 12 mit einer Ordnungsstrafe von 10 Mark diejenigen Wahlberechtigten, welche zu der Wahl eines Abgeordneten für die Landesversammlung des Herzogtums Braunschweig ohne Entschuldigung nicht erscheinen.[105])

---

[104]) vgl. dazu Spira, S. 216 ff.

[105]) vgl. darüber das Nähere bei Zimmermann, Wahlzwang durch Geldstrafe usw. in Hirths Annalen des Deutschen Reiches, 1901, S. 84 ff.

In anderen europäischen Ländern besteht höchstens eine mehr oder minder starke Agitation für die Einführung der Wahlpflicht. Das gilt namentlich für Frankreich, wo die Frage seit der großen Revolution kaum je völlig aus der öffentlichen Diskussion verschwunden ist und der Antrag auf Einführung des Stimmzwanges in den gesetzgebenden Körperschaften immer von neuem wiederholt wird.[106]) Andererseits freilich sind auch gerade in Frankreich gewichtige Stimmen vorhanden, die vor der Einführung des Wahlzwanges warnen. In erster Reihe ist da Charles Benoist zu nennen, „der Vater der Wahlreform", der noch bei den jüngsten Neuwahlen der französischen Kammer im April 1910 einen starken persönlichen Erfolg erringen konnte, der nachdrücklich dagegen Einspruch erhoben hat, die Wahlpflicht zu schaffen, ehe man nicht jedem Wähler „le vote sûrement utile" versichert habe.[106])

Für die Einführung der Wahlpflicht in die Gesetzgebung agitiert wird auch in Italien, in den Vereinigten Staaten von Nordamerika[107]) und schließlich in Deutschland. In Deutschland hat die deutschsoziale Reformpartei auf der Erfurter Tagung von 1895 diese Forderung in ihr noch heute gültiges Programm aufgenommen und wiederholt dahingehende Anträge beim Reichstag gestellt, die aber nicht zur Verhandlung gekommen sind.[108])

Eine Doktordissertation soll keine politische Streitschrift sein. Aber dennoch lassen sich auch nur die wesentlichsten Gesichtspunkte, die für die politische Wertung der Wahlpflicht in Betracht kommen, nicht darlegen, ohne daß man zugleich zu ihnen Stellung nimmt. Schlechthin und für alle Länder und Zeiten in diesem oder jenem Sinne sich zu entscheiden, wäre allerdings mehr als unvernünftig.

---

[106]) vgl. Benoist, La crise de l'État moderne I, 1897, p. 49 ff. (zuerst erschienen in der Revue des Deux Mondes, tome 130 und 131, 1895 ff.)

[107]) vgl. Triepel, S. 8; Spira, S. 211 f., 213 ff.

[108]) vgl. Triepel, S. 8 f.; Spira, S. 208 ff.

Die Wahlpflicht wird gepriesen oder wenigstens erwogen als das oder mindestens ein wichtiges Heilmittel gegen die Wahlenthaltung. Wie lebhaft die Furcht vor ihr in vielen Köpfen herumspukt, mag man aus einem Briefe von Ferdinand Lassalle an Bismarck ersehen, den August Bebel in seinen kürzlich erschienenen Erinnerungen[109]) abgedruckt hat, und in dem Lassalle „die gewünschten Zauberrezepte zur Verhütung der Wahlenthaltung" ankündigt. Wahlsäumige[110]) finden sich auch wirklich überall, aber in ungleich verschiedener Masse bei dieser und bei jener Wahl, bei diesem oder jenem System, in diesem oder jenem Lande.[111])

Die Faktoren der Wahlenthaltung sind fast unübersehbar. Die wenigen Schriftsteller, die über diese Frage handeln, begnügen sich gewöhnlich mit einer bloßen Aufzählung. So finden sich die Gründe, die eine Wahlenthaltung rechtfertigen sollen, zusammengestellt bei Moreau[112]) und im Anschluß an ihn, aber schlechter angeordnet bei Coutant.[113]) Auch Triepel[114]) gibt nur die Hauptgruppen der Wahlsäumigen zusammenhanglos an. Andere wiederum

---

[109]) Bebel, Aus meinem Leben, 1. Teil, 1910, S. 66.

[110]) Eine bewundernswerte Fülle von Ausdrücken für diesen Begriff hat Spira zur Verfügung. Wenn ich aufzähle: Wahlabstinent (S. 8), Wahlrenitent (S. 9), Wahldeserteur (S. 18), Urnenflüchtiger (S. 38), Wahlflüchtiger (S. 39), Wahlentläufer (S. 111), Urnenfeind (S. 117), bin ich nicht einmal sicher, keinen übersehen zu haben.

[111]) vgl. hierzu die statistischen Werke; für Deutschland hat Triepel (S. 5 ff.), in seiner trefflichen Arbeit die Ergebnisse knapp, aber ausreichend zusammengefaßt. Die letzten Reichstagswahlen von 1907 hat Spira (S. 210 f.) unter dem Gesichtspunkt der Wahlenthaltung beleuchtet. Dort sind auch weitere Angaben über die Wahlenthaltung in vielen andern Ländern zu finden. Lehrreiche Tabellen hat auch Benoist l. c. p. 313 ff., 331 ff. Für die deutschen Reichstagswahlen ist außer der Statistik des deutschen Reiches besonders zu nennen: Specht, Die Reichstagswahlen von 1867—1897, 1898.

[112]) p. 42—46.

[113]) p. 65—86, 91—98.

[114]) S. 37—40.

wie St-Girons,[115]) Meyer,[116]) Zimmermann,[117]) Mallat[118]) stellen gar nur einen einzigen Gesichtspunkt als maßgebend hin.

Nur Spira hat die Faktoren der Wahlenthaltung zu systematisieren gesucht, aber seine Scheidung in subjektive und objektive Faktoren[119]) ist nicht glücklich geraten. Verdächtig ist schon die wenig scharfe Art seiner Trennung[120]) und bald stellt sich auch heraus, daß ein Gegensatz gar nicht besteht. Denn was er im zweiten Teil seiner Ausführungen in diesem Abschnitt gibt, ist nicht viel mehr als eine Wiederholung seiner vorangehenden Darstellung unter etwas allgemeineren Gesichtspunkten. So führt er z. B. unter den subjektiven Faktoren den vorurteilsvollen Abscheu vor dem öffentlichen Leben auf und nennt nachher wieder das öffentliche Leben selbst als objektiven Faktor.[121]) Ähnlich bezeichnet er zunächst die Verlegenheit über einen passenden Wahlbewerber als die Abstimmung störend und wiederholt darauf diesen Gedanken als „Schuld des Wahlsystems".[122])

Mit den Ausführungen von Spira und Anderen ist also nur erst ein chaotisches Bild von den Faktoren der Wahlenthaltung gewonnen. Die gilt es nun übersichtlich zu gruppieren.

Von den Wahlabstinenten ist ein Teil schlechthin säumig, alle Übrigen wählen um besonderer gerade diesmal oder nur für sie vorliegender Gründe willen nicht.

Die Vergeßlichen, wenn die wirklich nennenswert sein sollten,[123]) vergessen nicht diese bestimmte, sondern „eine"

---

[115]) Manuel de droit constitutionel (2), 1885, p. 168.

[116]) Wahlrecht S. 653.

[117]) a. a. O., S. 81.

[118]) Le vote obligatoire in der Revue politique et parlementaire, XLVIII, 1906, p. 120.

[119]) vgl. die Überschrift auf S. 27.

[120]) vgl. S. 27 ff. und S. 58 ff.

[121]) S. 53 und S. 61.

[122]) S. 42 und S. 59.

[123]) vgl. Triepel, S. 37.

Wahl. Die Bequemen und Gleichgültigen kümmern sich grundsätzlich nicht um solche Dinge, die Grübler grübeln immer wieder, ohne zu einem Entschluß zu kommen, die politisch Unwissenden und darum Entschlußunfähigen sind unabhängig von den Verhältnissen und dem Zwecke dieser oder jener Wahl, die Friedliebenden[124]) lehnen jeden Kampf ab, die Gegner des parlamentarischen Systems bestreiten die Richtigkeit des parlamentarischen Prinzips überhaupt, und wer im Stolze auf seine hohe Bildung, auf seine Zugehörigkeit zur geistigen Elite des Volkes nicht teilnimmt, haßt das profanum volgus, wo und wie es auch auftritt.

Schon eine oberflächliche Beschäftigung mit den Erscheinungen der Wahlenthaltung lehrt, daß mit den genannten die Gruppen der Wahlsäumigen noch keineswegs erschöpft sind und ein Blick in die einschlägigen Abschnitte der Arbeiten über die Wahlpflicht bestätigt diese Beobachtung. Da fehlen zuerst die physisch an der Ausübung ihres Wahlrechts Verhinderten: die Kranken und Gebrechlichen, die Eingesperrten und die Abwesenden. Es liegt hier die Versuchung nahe, neben die durch Mängel ihrer körperlichen Lage absolut verhinderten diejenigen Personengruppen zu stellen, die durch Mängel ihrer rechtlichen Lage ausgeschlossen werden. Aber so wünschenswert es auch sein mag, in gewissen Fällen Dispensation z. B. von dem Erfordernis der Seßhaftigkeit als einer Voraussetzung der Wahlbefähigung zu gewähren,[125]) so wenig darf man doch die wegen Unmöglichkeit eines Dispenses „Nicht-Dispensierten" zu den Wahlsäumigen zählen. Ebenso vernünftig, das heißt ebenso unlogisch wäre es, auch die Frauen bei den parlamentarischen Wahlen in Deutschland oder in Frankreich oder in England „wahlsäumig" zu nennen.

Nicht also eine Gruppe von rechtlich gehinderten Personen darf man neben den physisch gehinderten auf-

---

[124]) vgl. Spira, S. 53.

[125]) vgl. Spira a. a. O.

führen, wohl aber diejenigen Wahlfähigen, denen eine Teilnahme zwar nicht physisch geradezu unmöglich ist, aber doch nach so gut wie allgemein geltenden Wertmessern billiger- und verständigerweise nicht zugemutet werden kann: die durch persönliche Dienstverhältnisse und „dringende" Geschäfte Festgehaltenen. An diese fügen sich ohne Schwierigkeiten wiederum diejenigen an, die nicht sowohl um „objektiver", allgemein gültiger Gründe wie um ihrer persönlichen ernsten Überlegungen willen auf die Teilnahme an einer bestimmten Wahl verzichten: alle, denen das gegenwärtige Parteitreiben widerlich, die parlamentarischen Sitten verwildert erscheinen, die also über Mängel des öffentlichen, namentlich des parlamentarischen Lebens klagen, und weiter alle, die bloß dem geltenden Wahlsystem oder Wahlverfahren zur Last legen, daß ihre Stimme nicht zur Geltung kommen könne, weil die Wahlen öffentlich, indirekt seien, weil sie die Minoritäten unberücksichtigt ließen und mit dem System der Stichwahlen geradezu vergewaltigten, weil Ort und Zeit dieser Wahlhandlung ihnen nicht paßten, oder weil allzuoft an sie appelliert würde. Auch derjenige gehört hierher, bei dem das Interesse für den weiteren Kreis dasjenige für den engeren erstickt hat,[126]) oder bei dem umgekehrt, zugunsten des engeren Organismus, nur ausnahmsweise für das weiteste staatliche Gebilde gewichtiges Interesse vorhanden ist.[127]) Und endlich kann die Wahlenthaltung noch begründet sein als Ausdruck gewisser Stimmungen: als stummer Protest, wofür die planmäßige Stimmenthaltung der italienischen Klerikalen das Musterbeispiel abgibt,[128]) als Ausdruck von politischer Unzufriedenheit und Zufriedenheit,[129]) von Siegesgewißheit[130]) und schließlich als Erklärung, daß nur kein passender Kandidat vorhanden sei.

[126]) vgl. Triepel, S. 39.
[127]) vgl. Spira, S. 75 ff.
[128]) vgl. Moreau p. 42; Triepel, S. 38.
[129]) vgl. Spira, S. 38 und 41.
[130]) vgl. Moreau p. 45; Spira, S. 37 f.

Es ist schwerlich zu bezweifeln, daß alle diese Faktoren politisch von gar verschiedener Bedeutung sind. Wie sich das aber im einzelnen verhält, ist hier nicht der Ort zu untersuchen. Das haben zudem schon die Anhänger und die Gegner der Wahlpflicht sattsam besprochen.[131]) An dieser Stelle ist es angebracht, „jenseits von Gut und Böse" zu bleiben und die Faktoren der Wahlenthaltung also, ohne sie irgendwie ethisch zu bewerten, einfach als Tatsachen anzuerkennen.

Die Wahlenthaltung ist bisher immer nur unter dem Gesichtspunkt betrachtet worden, daß sie für den Staat und seine Angehörigen gefährlich oder jedenfalls nicht förderlich sei. Damit wird ihre Bedeutung aber nicht erschöpft.

Bevor die jedoch erörtert werden kann, ist eine Vorfrage zu erledigen. Eine nennenswerte Bedeutung der Wahlenthaltung einmal vorausgesetzt, – für wen kommt sie in Betracht? Wenn das Wahlrecht, wie gezeigt, ein subjektives Recht ist, muß seine Nichtausübung jedenfalls das wahlberechtigte, wahlfähige, Individuum treffen. Sie wird dann weiter die übrigen Wahlfähigen und die Wahlunfähigen berühren. Vermutlich geht die Enthaltung aber auch den publizistischen Verband an, in dem sie vorkommt (für uns also den Staat), da das Wahlrecht ein öffentliches Recht ist und am öffentlichen Recht das öffentliche Interesse beteiligt ist.

Die Wahlenthaltung, ist wiederholt behauptet worden,[132]) störe die politische Erziehung des Wahlsäumigen. Das politische Leben sei nur eine lange Lehrzeit,[133]) in der Seitensprünge nicht gestattet seien. Es gehört nicht viel dazu, eine solche — überdies tyrannische — Lehre zu widerlegen.

---

[131]) vgl. z. B. einerseits Moreau p. 41 ff.; Coutant p. 65 ff. und andererseits Triepel, S. 37 ff.; Spira, S. 27 ff.

[132]) vgl. z. B. Moreau p. 40 und seinen getreuen Schüler Coutant p. 73 f.

[133]) Coutant p. 73.

Wie hoch man auch das Wahlrecht stellt, die einzelne Wahlhandlung ist für die politische Bildung des Wahlfähigen nahezu bedeutungslos. Einflußreich sind die vorhergehenden Wochen und Monate und die folgenden Tage und Wochen, um nicht das ganze Leben zu nehmen, aber den wenigen Minuten, in denen sich eine Wahlhandlung abspielt, eine tiefe Wirkung auf die Masse der Wahlfähigen zuzuschreiben, ist absurd.[134]) Nein, diese Wirkung der Enthaltung ist nicht nennenswert. Die wesentliche Wirkung auf den Wahlsäumigen besteht vielmehr darin, daß seine Stimme bei der Zusammensetzung des Parlaments nicht gehört wird, er also Gefahr läuft, daß seine Interessen gar nicht oder unvollkommen vertreten werden, obwohl er vielleicht eine ihm günstigere Vertretung hätte erreichen können.

Eine andere Wirkung hat die Wahlenthaltung für die wählenden Wahlfähigen desselben Bezirks. Nicht zwar eine einzelne, aber eine verhältnismäßig große Anzahl von Enthaltungen kann unter Umständen die Unwirksamkeit einer Wahlhandlung und danach eine neue herbeiführen. So können auch die übrigen Wahlfähigen als solche von der Enthaltung berührt werden.

Weiter ist es denkbar, daß durch die Enthaltung eines Wahlberechtigten auch die Wahlunfähigen oder eine Anzahl davon getroffen werden. Wenn es nämlich richtig ist, daß mit der Wahlberechtigung die Verpflichtung verknüpft ist, das Interesse der dauernd oder zeitweilig Wahlunfähigen, d. h. namentlich der Frauen, der Jugendlichen und der Soldaten wahrzunehmen,[135]) würde die Enthaltung in der Tat diese Personen ihrer Vertretung berauben. Aber das ist eine falsche Vorstellung vom Wahlrecht, in der verschwommene naturrechtliche Ideen auftauchen: das Wahlrecht sei eigentlich ein notwendiges Attribut des Menschen, nur aus vernünftigen Erwägungen sei seine Ausübung nicht jedem Menschen selber, sondern nur den vermutlich Be-

[134]) vgl. dazu auch Spira, S. 19 ff.

[135]) vgl. Moreau p. 38 f. und Coutant p. 82 f.

fähigtsten übertragen und diesen zugleich für die übrigen Menschen. Aber so hat in den Zeiten des Kampfes um das Wahlrecht kein Mann argumentiert, der das Wahlrecht bloß für sich und seinesgleichen und nicht für die Frauen und die Jugendlichen reklamierte. Er wollte ein neues Machtmittel für sich haben, von dem die Frauen wie von jedem eigenen nicht von dem männlichen Gewalthaber abgeleiteten Machtmittel natürlich ausgeschlossen sein sollten, und von dem die Knaben und die allzu jungen Männer als gewöhnlich noch verständnislos ferngehalten bleiben mußten. Wie nun also jemandes Wahlberechtigung für die Wahlunfähigen gemeinhin ohne Interesse ist, ebenso hat die Nichtausübung dieses Rechts kein anderes, besonderes Interesse für sie als das aller Staatsangehörigen.

Aber für den Staat äußert die Enthaltung mancherlei Wirkungen, die um so bedeutender erscheinen, je mehr man das Wahlrecht als im staatlichen Interesse gewährt betrachtet.

Eine Bemerkung ist an dieser Stelle einzuschalten: Erst durch die relative Massenhaftigkeit ihres Auftretens gewinnt die Erscheinung der Wahlenthaltung ein Interesse für den Staat. Nur ausnahmsweise, in politisch gefährdeten Wahlkreisen, kümmert sich der Staat auch um die Teilnahme gewisser Personen, seiner Beamten namentlich, soweit sie seiner Macht genug unterliegen, um ihnen die Folgen ihres Verhaltens fühlbar machen zu können.

Es ist richtig, daß der Wahlsäumige dem Staat seine Mitarbeit in etwas verringertem Maße zuteil werden läßt. Aber damit „beraubt er den Staat seiner Mitarbeit“ noch lange nicht.[136]) Denn woraus sollte der Staat einen Anspruch auf die Hingabe seiner Angehörigen ableiten? Der Zweck des Staates rechtfertigt einen solchen Anspruch nicht. Man vergißt allzu leicht, daß der Staat als menschliche Institution um der Menschen willen da ist, und daß nicht diese bloß seiner Verherrlichung zu leben haben.

[136]) Moreau p. 40: l'abstention prive la société du concours que lui devaient les citoyens négligents.

Ob die Enthaltung dem Staate mit Stichwahlen und Neuwahlen überflüssige Ausgaben verursachen kann, ist zumindest zweifelhaft, jedenfalls nur eine kaum nennenswerte Wirkung.[137])

Die Autorität der Volksvertreter, die man gelegentlich durch die Wahlenthaltungen gefährdet wähnt, ist unabhängig von der Anzahl der hinter ihnen stehenden Wähler. (Und um die Anzahl, nicht um den Wert der Wähler und „Nichtwähler" handelt es sich ja!) Das beweist nicht nur die Tatsache, daß niemals einem Abgeordneten die große Zahl der bei seiner Wahl Säumigen vorgehalten wird, das wird auch dadurch erhärtet, daß es für die Abgeordneteneigenschaft und ihre Bedeutung für völlig gleichgültig gilt, ob einer mit 104 000 gegen 95 000 Stimmen von 248 000 Wahlberechtigten gewählt wird[138]) oder ob er Abgeordneter ist, weil von knapp 10 000 Wahlberechtigten in der Stichwahl 5000 Männer gegen 3000 seine Erwählung beschlossen haben.[139]) Auch daß Personen jahrelang die Stellung eines Abgeordneten innehaben, ohne daß ihre Berechtigung geprüft worden wäre, wird selten einmal beanstandet, kaum selbst einmal dann, wenn Proteste gegen ihre Wahl eingereicht sind.

Bei der Betrachtung der systematischen Wahlenthaltung ganzer Parteien hat Coutant[140]) auf eine Gefahr dieser Praxis aufmerksam gemacht, die allerdings zu Bedenken Anlaß geben und fast jedes Mittel heiligen könnte, das eine noch so geringe Hilfe dagegen verspräche. Wenn man nämlich mit Coutant das englische Zweiparteiensystem für ersprießlich erachtet, so wäre das Gleichgewicht, das dieses System gewährleistet, zerstört, sobald eine Partei

[137]) vgl. Moreau p. 41 Anm. 1 und Spira, S. 24.

[138]) So bei den Neuwahlen zum deutschen Reichstage im Jahre 1907 in dem Wahlkreise Teltow-Beeskow-Storkow-Charlottenburg-Schöneberg-Rixdorf.

[139]) So bei denselben Reichstagswahlen im Wahlkreise Schaumburg-Lippe.

[140]) p. 72 f.

die Politik der Enthaltung durchführte. Indessen ist dieses ganze Bedenken, daß zudem nur für parlamentarisch regierte Staaten zuträfe, graue Theorie. Es ist undenkbar, daß je eine der beiden großen englischen Parteien bei einer Wahl die Enthaltung im ganzen Lande proklamieren würde. Das können sich dauernde Minoritäten leisten, für eine von zwei Parteien ist es Selbstmord.

Alle Wirkungen der Wahlenthaltung indes, von denen bisher die Rede gewesen ist, sind — mit Ausnahme der letzten, wenn das wirklich eine wäre — unbedeutend gegenüber dem Vorwurfe, der ihr gemacht worden ist, daß sie das wahre Bild der öffentlichen Meinung verschleiere und daß das Unbekannte die Gefahr einer plötzlichen Umwälzung berge.

Zweifellos ist es wünschenswert, jähe Veränderungen im Staatsleben zu vermeiden. Zwar haben die Revolutionen, hat namentlich die große französische Revolution die kulturelle Entwicklung merklich weiter gerollt und uns um viele Gesichtspunkte bereichert, die wir nicht mehr vermissen möchten, und die uns ohne Revolution vermutlich teils erst später, teils überhaupt nicht beschert worden wären. Die Gestalt eines Mirabeau z. B. wäre uns ohne den Hintergrund einer alles bewegenden Umwälzung nicht mehr als die eines bedeutungslosen Dutzenddemagogen. Aber mit der Flut der neuen Werte sind alte Werte hinweggeschwemmt worden, unter denen manche gewesen sind, die wir zurückrufen möchten. Wir Nachgeborenen können uns solch gewaltsamen Umsturzes vielleicht freuen, aber niemals werden wir jemand weise heißen, der vorbereitet, was er in seiner Bedeutung nicht ermessen kann. Das Ziel aller Staatskunst kann nur sein, eine ruhige Entwicklung des Staates zu sichern und zu fördern.

Dieser Aufgabe wird der Staatsmann nun um so besser genügen können, je genauer er die im Staate wirksamen Kräfte kennt. Eine davon ist die öffentliche Meinung, am Ende gar die gewaltigste, wenn man an die Geschichte der

Entstehung der Revolutionen denkt. Die kennen zu lernen darf dem Regierenden jedes Mittel recht sein.

Es bleibe dahingestellt, inwiefern „die Angst vor plötzlichen verhängnisvollen Überraschungen . . . . nichts als politische Schwarzseherei“[141]) ist. Die Sache liegt, zum Beispiel, anders in Deutschland, anders in Frankreich. Aber jedenfalls kommt die Wahlenthaltung nicht ernstlich als unerwartete Umwälzungen fördernd in Betracht.

Es klingt sehr schön, daß das Parlament ein Spiegel des Landes, „le miroir du pays“,[142]) sein solle. Aber sind denn wirklich durch die Abgeordneten alle Glieder des Volkes vertreten? Und erschöpfen sich die Regungen der Volksseele in der Politik? Dem Wahlrecht die Aufgabe stellen, „die wahre Volksmeinung“ zu offenbaren, heißt Unmögliches verlangen, auch noch, wenn man den Begriff der wahren Volksmeinung überhaupt als reell anerkennt. Auch das ausgedehnteste Wahlrechtssystem kennt stets Personen, und sehr zahlreiche Personengruppen!, die von ihm ausgeschlossen sind: „le suffrage dit universel n'est jamais effectivement le suffrage de tous“.[143]) Will man die aber schon außer Betracht lassen, — nicht einmal die wahre politische Meinung der Wahlfähigen, will sagen derjenigen davon, die ihr Wahlrecht ausüben, gelangt zum Ausdruck. Von den Dissidenten und Ekletikern zu schweigen, die auf kein Parteiprogramm schwören wollen, schon die Anhänger der organisierten politischen Parteien können nicht überall für ihre Überzeugung Zeugnis ablegen. Denn es müßte seltsam zugehen, wenn alle Parteien überall Kandidaten aufstellten, ohne die wiederum die Stimmen nie auch nur annähernd erschöpfend gesammelt werden können.[144])

[141]) Spira, S. 17.

[142]) St-Girons l. c. p. 168.

[143]) Moreau p. 38.

[144]) Die Proportionalwahlsyteme mit Bezirkseinteilung versagen hier ebenfalls. Der Vorschlag aber, die Bezirkseinteilung zu beseitigen, das „Territorialprinzip“ durch das „Personalprinzip“ zu ersetzen, wie ihn z. B. Erwin Cuntz 1907 in einer Broschüre „Das Idealwahlsystem“ gemacht hat, erscheint mir utopisch.

Gewöhnlich wird der Wahlkampf um die Kandidaten nur der mächtigsten Parteien oder um Kompromißkandidaten gehen. Und weiter berücksichtige man, daß ein Votum für eine Partei noch lange nicht die Alternative bedeutet, daß der Wähler ihr Anhänger ist oder sie in concreto für das kleinere Übel hält: man beachte bloß die Abstimmungen fast derselben Menschen unter verschiedenen Wahlsystemen zu ungefähr derselben Zeit, etwa zu verschiedenen parlamentarischen Versammlungen, wozu uns die Wahlen zum preußischen Abgeordnetenhause neben denen zum deutschen Reichstage ein wunderschönes Beispiel geben. Wer die eine Abstimmung für aufrichtig und die andere für unwahr erklärt, trifft schwerlich das richtige. (Und ebensowenig trifft es natürlich derjenige, der die Erklärung der widersprechenden Abstimmungen bloß in den verschiedenen Zwecken und in den verschiedenen Aufgaben der beiden Parlamente sucht.)

Mit dem plumpen Zählen der Stimmen ist für die Erkenntnis der politischen Überzeugungen der Wähler fast nichts gewonnen. In der rohen Ansammlung von Zahlen besteht freilich auch nicht das Wesen der Statistik.

Es ergibt sich, daß das zahlenmäßige Ergebnis der Abstimmungen kein politisches Glaubensbekenntnis der Wähler darstellt. Durch Vermehrung der Wähler, d. h. der abstimmenden Wahlberechtigten, wird „der Spiegel des Landes“ nicht besser. Es ist also töricht zu sagen, daß die Enthaltungen die Volksmeinung entstellten oder noch mehr entstellten.[145])

Im Gegenteil, — und das ist der Punkt, der leicht übersehen wird, — für die Erkenntnis der politischen Strömungen im Volke sind die Enthaltungen bis zu einem

[145]) Mit solchen oberflächlichen Behauptungen stützen die Anhänger der Wahlpflicht ihre Meinung; vgl. namentlich Coutant p. 2, 80 ff.; ferner St-Girons l. c. p. 168, Zimmermann a. a. O., S. 81; vgl. auch Moreau, Note 1 auf p. 38; eine gute Entgegnung gibt Spira, S. 10 ff. und besonders wieder Triepel, S. 31 ff.

gewissen Grade so gut von Vorteil wie hinderlich. Indem sie all das ausdrücken können, was oben als möglicher Grund für die Nichtbeteiligung an einer Abstimmung aufgeführt worden ist, weisen sie den klugen Politiker auf eine ganze Reihe von Mißständen im öffentlichen Leben oder in der Kultur seines Landes hin, deren Beseitigung er nun seine Kraft widmen kann.

Alle Wirkungen der Enthaltung, von denen bisher die Rede gewesen ist, kommen für den Tagespolitiker erst in zweiter Linie in Betracht. Eher beunruhigt ihn die „mehr praktisch-politische" Wirkung, die der Wahlenthaltung auf die Parteiverhältnisse zugeschrieben wird.

Daß in der Mehrzahl der Fälle die Enthaltung die Stimmen der Mittelparteien trifft,[146]) ist eine gänzlich unbeweisbare Behauptung. Es ist von vornherein wahrscheinlich, daß die Wahlenthaltung die Vertretung der Parteien im Parlament irgendwie beeinflußt. Aber eine nähere Bestimmung dieses „irgendwie" entzieht sich jeder Beurteilung. Mit unbekannten und unberechenbaren Größen treibt man indes keine Realpolitik.

Von den Wirkungen der Wahlenthaltung bleibt nicht viel übrig: eine kaum nennenswerte Schmälerung der politischen Ausbildung, eine Minderung der Beeinflussungsmöglichkeiten für den einzelnen, eine etwas geringere Hilfe für den Staat, eine minimale Erleichterung phantastischer Umwälzungen, eine leichte Verschleierung und zugleich eine kleine Enthüllung der öffentlichen Meinung, eine unberechenbare, vermutlich unbedeutende Verschiebung der Parteiverhältnisse im Parlament. Die Wahlenthaltung ist wahrhaftig kein „malheur public!"[147])

Aber zahlreiche Menschen wollen das nicht wahr haben: sie begehren unermüdlich nach der Wahlpflicht, d. h. dem Wahlzwange. Von Politikern ist der Ruf aus-

[146]) Zimmermann a. a. O., S. 82.

[147]) St-Girons l. c. p. 168.

gegangen, staatsrechtliche Schriftsteller haben ihn dann gebilligt[148]) oder verworfen.[149])

Das Motiv der Politiker ist immer dasselbe: sie begehren die Wahlpflicht als neues Kampfmittel gegen die gegnerischen Parteien. Fast stets handelt es sich auch um Politiker der Mittelparteien, die die Angst vor den extremsten Parteien auf dieses Kampfmittel verfallen ließ. Besonders die deutschen Wahlpflichtfreunde lieben es, das Gespenst der Radikalisierung, d. h. Sozialdemokratisierung der Parlamente als fürchterlichstes Schrecknis hinzustellen. Zu dem Gedanken, daß die Wahlpflicht ihr entgegenwirke, daß sie also von der Wahlenthaltung befördert werde, ist vermutlich der Wunsch der Vater gewesen.

Der Abgeordnete Liebermann von Sonnenberg hat einmal im Reichstage den Antrag eingebracht: „Der Reichstag wolle beschließen: den Herrn Reichskanzler zu ersuchen, dem Reichstage baldigst einen Gesetzentwurf vorzulegen, wonach: das allgemeine und gleiche Reichstagswahl*recht* zu einer *Reichstagswahlpflicht* erweitert wird".[150]) Unterzeichnet haben den Antrag die neun Mitglieder der deutsch-sozialen Reformpartei einschließlich ihres Hospitanten sowie sechs „Wilde". Diese fünfzehn Antragsteller sind typische Wahlpflichtfreunde: es sind nicht Anhänger einer großen, starken, lebensfrischen Partei, es sind die Sezessionisten, die um Hilfe wider den bösen Gegner rufen, der an all ihrem Unglück schuld sein soll.

Für die Behauptung, aus der Liebe zur Wahlpflicht spreche gewöhnlich nur die Angst vor dem mächtigeren politischen Gegner, läßt sich eine Fülle von Belegen ohne

---

[148]) vgl. z. B. *Laband*, Die Reform des Wahlrechts in Belgien, in der Deutschen Juristenzeitung V, 1900, S. 221; vgl. auch *Meyer*, S. 655.

[149]) vgl. besonders *Triepel*, gut zusammenfassend, S. 40 f.

[150]) Antrag vom 15. Dezember 1898; Stenogr. Berichte 1898/99, Anlagen Bd. I, S. 283, Drucksache No. 69.

Schwierigkeit anhäufen[151]). Triepel[152]) legt Wert auf die Feststellung, daß die Anhänger der Wahlpflicht nicht überall aus denselben Parteien sich rekrutieren. Soweit er sich dabei auf die Stellung der deutschen sozialdemokratischen Partei einerseits und die des französischen Sozialistenführers Millerand andererseits beruft, dürfte er die Bedeutung Millerands überschätzen. Aber daß die „Wahlzwängler“[153]) bald hier bald da auftauchen, kann richtig sein, ohne daß diese Tatsache die soeben dargelegte Auffassung von ihren Motiven zu erschüttern vermag, und Triepel selber wird seine Bemerkung zuletzt als Gegengrund gelten lassen. Denn daß die Forderung der Einführung der Wahlpflicht aus der Furcht vor der Sozialdemokratie entspringt,[154]) ist in erster Linie auf Deutschland gemünzt, kann aber wohl auch für Österreich gelten.[155]) In Frankreich dagegen scheint die Sache eher umgekehrt zu liegen: Moreau, Coutant und die Mehrzahl der vielen Antragsteller in der Kammer[156]) sind Republikaner, die in

---

[151]) vgl. z. B. Herrfurth a. a. O., S. 3; Arendt, Wahlzwang und Diätenfrage, im Deutschen Wochenblatt VII, 1894, S. 385 f.; Lenschau, Wahlpflicht? im Deutschen Wochenblatt XII, 1899, S. 597; Zimmermann a. a. O., S. 81 f; vgl. auch Meyer, S. 654 f., Triepel, S. 34.

[152]) S. 7.

[153]) Ausdruck von Spira, S. 107.

[154]) Wie einseitig unter diesem einen Gesichtspunkt die Wahlpflicht noch immer von manchen Seiten betrachtet wird, lehrt eine „Wahlpflicht“ überschriebene Notiz im Abendblatt der Schlesischen Zeitung vom 4. Mai 1910 (No. 309 des 169. Jahrgangs): Bei einer Gemeindewahl hatten in der Stichwahl der Katholik und der Sozialdemokrat die gleiche Stimmenzahl erhalten, während sich der evangelische Lehrer des Ortes an dieser Abstimmung nicht beteiligt hatte. Die Wahl wurde kassiert und der Lehrer „im Intresse des Dienstes“ versetzt, „weil er durch Nichtausübung seines Wahlrechts die Wahl des bürgerlichen Kandidaten verhindert und dadurch mittelbar die staatsfeindlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie unterstützt hat“.

[155]) vgl. Spira, S. 216.

[156]) vgl. Moreau, Note 1 auf p. 36.

der Enthaltung eine Gefahr für die Popularität der republikanischen Staatsideen erblicken.

Es ist vorhin nur flüchtig erwähnt worden, daß die Wahlpflicht als Heilmittel gepriesen wird in der Form des Stimmzwanges. Und es ist in der Tat mit Triepel anzuerkennen, daß ohne den die Wahlpflicht jedenfalls ein Schwert ohne Klinge wäre.[157]) Der unsanktionierten Wahlpflicht, d. h. der bloß deklaratorischen Feststellung der Pflicht der Wahlausübung, wie sie in einigen Verfassungen bestanden hat und besteht, leiht Spira[158]) seine Stimme. Das verschiebt den Kern der Frage. Nicht darum handelt es sich, ob die Wahlpflicht als moralische Pflicht, wenn es wirklich immer eine solche wäre,[159]) schärfer zu betonen sei, sondern darum, ob sie eine rechtliche Bedeutung hat oder bekommen soll.

Die Wahlpflicht, von der hier die Rede ist, verlangt also eine Sanktion. Wer von der Wahlpflicht handelt, widmet denn auch der Erörterung der zahlreich vorgeschlagenen Sanktionen einen namhaften Teil seiner Ausführungen.[160])

Dieser Erörterung schickt Moreau[161]) in seiner trefflichen Arbeit eine knappe Darlegung der Grundsätze voraus, denen die Sanktion der Wahlpflicht entsprechen müsse. Außer den allgemeinen Erfordernissen einer Strafe müsse sie dem besonderen Charakter der verletzten Pflicht, der beträchtlichen Zahl der Übertretungen und ihrer eigenen Neuheit Rechnung tragen. Sie müsse sein: modérée, efficace et adéquate à la faute commise; gemäßigt, wirksam und dem begangenen Fehler angemessen. Ihre Anwendung müsse leicht und rasch möglich sein.

---

[157]) Triepel, S. 23; vgl. auch namentlich Moreau p. 53 f.

[158]) S. 91 ff.

[159]) vgl. dagegen Triepel, S. 38 f.; vgl. auch z. B. Lenschau a. a. O., S. 598.

[160]) vgl. Moreau p. 53 ff.; Coutant p. 173 ff.; Triepel, S. 23 ff.; Meyer, S. 658 ff.; Spira, S. 91 ff.

[161]) p. 55.

Diese Grundsätze sind sehr schön, aber nicht alle zugleich zu befriedigen. Moreau's eigener Vorschlag[162]) ist gewiß nicht mehr gemäßigt zu nennen.

Die hauptsächlichsten Strafen des heutigen gemeinen Strafrechts, die Freiheitsstrafen, werden als Sanktion der Wahlpflicht kaum erwähnt, nur hie und da kurz abgelehnt.[163]) Das geschieht wahrscheinlich mehr oder weniger bewußt aus dem Gefühl heraus, das Moreau[164]) so in Worte kleidet: le mal social causé par l'abstention n'est comparable ni en intensité, ni en rapidité, ni même en évidence, au mal qui résulte d'un attentat à la vie ou à la propriété. Auch des Verweises, den übrigens, wie erwähnt, das belgische Wahlgesetz von 1894 gegen die erstmals Wahlsäumigen androht,[165]) wird, mit Recht, nur vereinzelt und flüchtig gedacht. Die literarische Diskussion konzentriert sich vielmehr auf die Geldstrafe und auf die Gruppen von Strafen, die aus der politischen Natur des Wahlrechts abgeleitet sein sollen.

Die Geldstrafe wird unter zwei Formen erwähnt: als Belastung der Wahlsäumigen mit den Kosten des vergeblichen ersten Wahlaktes oder als eigentliche Geldbuße.[166]) Zur Tragung der Kosten der vereitelten Wahl verbunden waren die ausbleibenden Wahlmänner z. B. in Bayern und Baden.[167]) Bei diesen Bestimmungen ist nur darauf Rücksicht genommen, die Kosten des zweiten erforderlichen Wahlganges zu decken. Von einer Strafe kann dabei gar keine Rede sein. Denn der prozentuale Anteil jedes einzelnen würde mit der Zahl der Säumigen schwanken, derart, daß er umso geringer

[162]) p. 60 ff.

[163]) vgl. Moreau p. 59 Anm. 1; Meyer, S. 659; Zimmermann a. a. O., S. 84.

[164]) p. 55.

[165]) Art. 223 des Gesetzes, bei Spira, S. 193.

[166]) vgl. zu dem Folgenden namentlich Moreau p. 56 ff., der auch das 1896 vorhandene Gesetzesmaterial aufführt.

[167]) vgl. v. Kirchenheim bei v. Stengel a. a. O., S. 855 u. 857; auch Spira, S. 103.

wäre, je größer die Zahl der Säumigen ist, und umgekehrt umso höher, je weniger „Wahlschwänzer“ gezählt werden. Eine solche Vorschrift, die die Last für den einzelnen lediglich von Zufälligkeiten abhängig macht, kann nicht Strafe genannt werden, abgesehen davon, daß sie hier das Zerrbild einer gerechten Strafe bildete, da ihre Größe gerade umgekehrt wie die Bedeutung der strafwürdigen Handlung sich verändert. Diese Erwägung springt zu sehr in die Augen, als daß sie je übersehen würde,[168]) und es ist höchstens wunderbar, daß diese „Sanktion“ der Erörterung noch immer wert erachtet wird.

Mithin bleibt als Geldstrafe nur die eigentliche Geldbuße. Die wird lebhaft umstritten. Während einerseits Meyer[169]) nur sie als Sühne für die erste (!) Unterlassung annehmen will, während Zimmermann[170]) sie für das praktisch allein durchführbare Strafmittel hält, während sie in den Gesetzen und Gesetzesvorschlägen immer wieder erscheint,[171]) hat Moreau,[172]) meines Erachtens vernichtend, nachgewiesen, daß sie als Sanktion der Wahlpflicht gänzlich ungeeignet ist. Zwar könnte man sich über die allgemeinen Fehler jeder Geldstrafe auch hier hinwegsetzen, man könnte namentlich auf die individuellen Verhältnisse Rücksicht nehmen, indem man einen weiten Strafrahmen ließe, oder die Höhe der Buße nach der Steuerstufe des Schuldigen bestimmte oder etwa eine strafweise Steuererhöhung eintreten ließe, aber erbärmlich gering schätzt man mit ihr das Wahlrecht und die Wahlpflicht ein. „Eh! quoi, nous aurons fait appel aux principes les plus élevés du droit public, invoqué les intérêts supérieurs de la patrie, mis en jeu de grands sentiments et grandes idées, pour ajouter un article à la liste innombrable des contraventions! L'omission du devoir civique serait assimilée à la violation du plus

[168]) vgl. Coutant p. 193 ff.; Triepel, S. 26; Spira, S. 103.
[169]) S. 658.
[170]) a. a. O., S. 84.
[171]) vgl. Spira, S. 103 f., Anm. 1.
[172]) p. 58 f.

humble règlement municipal! En vérité, il vaudrait mieux laisser le devoir civique sans sanction, que de le ravaler à ce point."[173]) Einerseits die Wahlenthaltung als eine höchst gefährliche Erscheinung hinstellen, die nur mit einer sanktionierten Wahlpflicht bekämpft werden könne, und andererseits als Sanktion eine jedenfalls geringfügige Geldstrafe daran knüpfen, ist ein krasser Widerspruch.

Die scharfsinnigsten Verfechter der Wahlpflicht, wie besonders Moreau, haben sich diese Sachlage denn auch klar gemacht. Sie sind auf einen Ausweg verfallen, der in der Tat ein Ausweg genannt zu werden verdient, insofern als er eine für die bloß gleichgültigen Wahlsäumigen wirksame Sanktion zeigt.

Ich meine nicht eine öffentliche Bekanntmachung der Namen, sei es der Säumigen, sei es der „Wähler". Als Strafe wäre diese Maßregel überhaupt schwerlich anzusprechen[174]), da schon jedermann, der die Kosten tragen mag, sie vornehmen kann, ohne daß es dazu eines besonderen staatlichen Apparates bedürfte.[175]) Aber jedenfalls ist sie verwerflich. Den entscheidenden Gesichtspunkt hat Spira[176]) angeführt, als er einen solchen Namensanschlag als Ermutigung zu Zudringlichkeit und Einschüchterung bezeichnete. Einen Einfluß auf die Wahlenthaltungen dürfte man allerdings davon erwarten[177]) (insofern die Wahlpflicht überhaupt die Enthaltungen zu beeinflussen vermag), aber nur einen unerwünschten.

Die beste Sanktion der Wahlpflicht erblicken viele ihrer Freunde vielmehr in der strafweisen Aberkennung des Wahlrechts und weiterer Rechte und Fähigkeiten.

---

[173]) Moreau p. 59; vgl. auch Spira, S. 107 f. und Moreau's getreuen Trabanten Coutant p. 197 ff.

[174]) vgl. Coutant p. 184, 204.

[175]) vgl. Triepel, S. 23.

[176]) S. 101.

[177]) so Moreau p. 60; a. A. Triepel, S. 23, aber auch Coutant p. 184 ff.

Das klingt im ersten Augenblick absurd: zur Bekämpfung der Wahlenthaltungen die Wahlpflicht einzuführen und ihre Verletzung mit dem Verlust gerade des Wahlrechts zu bedrohen! Selbst Triepel[178]) nennt es einen „augenfälligen Selbstwiderspruch".

Die Wahlpflicht richtet sich gegen die Enthaltung der Wahlberechtigten vom Wählen. Ihre Verletzung wird, worauf es mir bei einer Strafe anzukommen scheint, für die Zukunft verhindert, wenn dem Wahlsäumigen sein Wahlrecht entzogen wird. Die formelle „Wahlenthaltung" würde durch solche Sanktion zweifellos bekämpft werden. Denn auch wer sich um sein Wahlrecht gewöhnlich nicht kümmert, ist noch lange nicht damit einverstanden, daß es ihm entzogen wird. Ganz anders fühlt sich der Mann, der sein gutes Schwert in der Scheide an seiner Seite weiß, mag er auch entschlossen sein nie loszuschlagen, ganz anders fühlt der sich als der Gefangene, dem sein Schwert abgenommen worden ist. Obwohl also dieser Sanktion der Wahlpflicht die Wirksamkeit zugestanden werden muß, ist sie dennoch gänzlich untauglich. Es bleibe außer Betracht, daß sie vermutlich der Begründung der Wahlpflichtforderung ins Gesicht schlagen würde,[179]) es bleibe auch unberücksichtigt, daß sie vielleicht allzu scharf ist,[180]) ein anderes Bedenken macht sie unannehmbar: sie richtet sich nur gegen die aus Gleichgültigkeit Wahlsäumigen und berücksichtigt die übrigen Gruppen gar nicht. Es kann aber keine Rede davon sein, daß diese übrigen vernachlässigt werden dürften, wenn schon einmal die Wahlpflicht irgend einen Sinn haben soll. Es ist eine völlig unbewiesene Behauptung, daß es allein die Gleichgültigen wären, „qui donnent à l'abstention ses gros bataillons".[181])

---

[178]) S. 24.

[179]) vgl. Spira, S. 115; vgl. auch als Beispiel Moreau p. 38 f. 60 ff.

[180]) vgl. Spira, S. 110 ff.

[181]) Moreau p. 46.

Die „Wahlzwängler“ haben sich nicht damit begnügt, für die strafweise Aberkennung bloß des Wahlrechts einzutreten. Damit werde die gewünschte Wirkung nur erst unvollkommen erzielt. Der Verlust des Wahlrechts müsse vollständig sein, ohne Rücksicht darauf, wo die Enthaltung begangen sei, ob bei staatlichen oder kommunalen oder gar sonstigen öffentlichen Wahlen, müsse der Säumige mit dem Verlust jedes Wahlrechts bestraft werden. Dazu müsse weiter kommen der Verlust der Wählbarkeit, wieder der Wählbarkeit schlechthin, dann der Ausschluß von allen öffentlichen Ämtern.[182]) Ja, Fanatiker wie Moreau[183]) können sich mit alledem noch nicht genug tun. Alle Rechte, „en lesquels un caractère public s'allie au caractère privé“, sollen das Gewicht der Sanktion erhöhen: familienrechtliche Befugnisse und Fähigkeiten, die Fähigkeit zum Amt des Geschworenen (und Schöffen), die Fähigkeit, Zeuge bei der Aufnahme von Urkunden und Zeuge und Sachverständiger vor Gericht zu sein, — alles soll dem Wahlsäumigen aberkannt werden. Mit anderen Worten: er soll zum Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte verdammt sein.[184])

Was gegen die strafweise Aberkennung des Wahlrechts eingewendet wurde, muß ebenso gegen die Aberkennung aller der genannten Rechte und Fähigkeiten gelten. Auch wenn man, wovon die Wahlpflichtfreunde gewöhnlich ausgehen, diese schweren Maßregeln nur bei Rückfall oder wiederholtem Rückfall zur Anwendung bringt, bleibt bestehen, was oben festgestellt wurde, daß sie nur eine einzige Gruppe von Wahlsäumigen wirksam treffen können.

Auch mit der strafweisen Aberkennung des Wahlrechts und anderer Rechte und Fähigkeiten ist also nichts anzufangen. Damit sind aber alle Sanktionen erschöpft, die vorgeschlagen worden sind oder sonst in Betracht kommen konnten.

---

[182]) vgl. Moreau p. 61 f.

[183]) p. 62.

[184]) vgl. §§ 33, 34 R.St.G.B.

Es ist in dieser Arbeit zu zeigen versucht worden, daß das staatliche Wahlrecht zwar ein von Pflichten an sich unbelastetes subjektives (öffentliches) Recht gewisser Staatsangehöriger ist, daß diese Eigenschaft aber nicht hindert, die Pflicht zur Ausübung daneben zu stellen, wie das in mehreren Gesetzgebungen geschehen ist. Es ist dann weiter erörtert worden, daß die Wahlpflicht als Kampfmittel gegen die ungesund, wenn nicht gefährlich, zahlreichen Wahlenthaltungen verlangt wird, daß aber die Motive der Wahlsäumigen allzu verschieden sind, als daß sie auf die Formel: „Beseitigung der Wahlenthaltungen durch die Wahlpflicht“ gebracht werden könnten, zumal keine vernünftige und wirksame Maßnahme sich findet, die als Strafe für die Verletzung der Wahlpflicht angedroht werden kann.

Die Wahlpflicht ist danach aus der Debatte über die Verbesserung der gegenwärtigen politischen Zustände in Mittel-Europa auszuscheiden. Die Wahlenthaltung, die durch ihren Umfang hie und da zweifellos eine soziale Bedeutung hat, ist nur ein Symptom, nicht die Ursache der Schäden. Die Reformation muß die Wurzel und nicht die Erscheinung des Übels angreifen.

Lebenslauf.

Ich, Franz Stölting, evangelischer Konfession, Preuße, bin geboren am 3. März 1888 zu Hamm in Westfalen als Sohn des damaligen Eisenbahnbau- und Betriebsinspektors dort, jetzigen Oberbaurats und Mitglieds der Kgl. Eisenbahndirektion zu Breslau Franz Stölting und seiner Ehefrau Auguste geb. Schneemann. Infolge der wiederholten Versetzungen meines Vaters besuchte ich nacheinander die Gymnasialvorschulen zu Köln am Rhein und Kattowitz in Oberschlesien, sowie die Gymnasien in Kattowitz, Halle an der Saale und Posen. Vom Kgl. Friedrich-Wilhelms-Gymnasium in Posen wurde ich Ostern 1906 mit dem Zeugnis der Reife entlassen. Hierauf studierte ich sechs Semester Rechts- und Staatswissenschaften, und zwar zwei Semester in Heidelberg, das dritte in Genf, das vierte in München und die beiden letzten in Breslau. Am Kgl. Oberlandesgericht zu Breslau bestand ich am 12. Juni 1909 die erste juristische Staatsprüfung. Seit dem 4. Oktober 1909 bin ich Lehrling im Schlesischen Bankverein zu Breslau.